

IL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE NEL SISTEMA ENTI LOCALI

Prologo

Nel 1997, a quattro anni dell'emanazione della legge per l'elezione diretta di sindaci e presidenti di provincia (l. 25 marzo 1993, n. 81), che dava a questi un ruolo di protagonisti sulla scena nazionale in anni di profonda crisi della politica e delle istituzioni del Paese, venivano approvate le norme per la creazione di un albo professionale dei Segretari Comunali e Provinciali gestito da un'apposita Agenzia autonoma. Un Albo nell'ambito del quale sindaci e presidenti di provincia avrebbero potuto scegliere il proprio segretario all'inizio del mandato (l. 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, co. 67-86). Contemporaneamente, veniva prevista anche l'istituzione di una Scuola superiore di pubblica amministrazione locale per la formazione e l'aggiornamento dei nuovi segretari. La legge (127/1997) prevedeva anche una nuova figura nelle province e nei comuni con più di 15.000 abitanti, quella del direttore generale, che staccava dal segretario la funzione attribuitagli tradizionalmente di dirigente delle autonomie locali.

Il bilancio degli anni trascorsi dal 1997, data di approvazione della riforma sul ruolo e funzioni del Segretario Comunale può essere rapidamente delineato.

Le voci in attivo sono davvero poche . Di seguito quelle in passivo .

SPOIL SYSTEM

L'esperienza maturata dalla riforma del 1997 ad oggi induce ad affermare che il ricorso diffuso allo spoil system è avvenuto il più delle volte secondo criteri patologici rispetto alla disciplina normativa, che con l'inserimento del rapporto fiduciario intendeva consentire al capo dell'amministrazione di scegliere tra soggetti in possesso di alta qualificazione e preparazione professionale, asseverata dall'appartenenza all'Albo, quello che egli ritenesse più idoneo per concorrere alla realizzazione del suo programma di mandato. In effetti si è assistito alla diffusa lottizzazione della figura. Il segretario comunale, al di là dei percorsi formativi e professionali che la SSPAL fornisce, viene anche nell'immaginario collettivo coinvolto nella parzialità della politica, perdendone non solo di prestigio e di rispetto istituzionale, ma anche di considerazione, non essendo più visto come il punto di riferimento per il corretto funzionamento degli organi ed essendo stato esautorato nelle funzioni di sovrintendenza gestionale dall'equivoca presenza del direttore generale, che (seppur limitata a province e comuni medio-grandi) non ha contribuito ad una efficace declaratoria delle funzioni.

Le modifiche normative attuate con il D.L. n. 78 del 31 maggio 2010 convertito in legge n. 122/2010 se da un lato hanno drasticamente ridimensionato la problematica del dualismo segretario- direttore generale dall'altro con l'abolizione dell'Ages ed il ritorno al Ministero

dell'Interno, nuovamente datore di lavoro, non hanno contribuito ad un' inversione di tendenza nella disciplina dello spoil system . Le contraddizioni del sistema si sono infatti accentuate .

E concernono in particolar modo il ruolo e le funzioni svolte dal Segretario.

RUOLO E FUNZIONI

La riduzione della spesa, il federalismo fiscale, la contrazione dei trasferimenti dallo Stato agli Enti, hanno portato a rivedere l'attività della macchina amministrativa alla luce della necessità di improntare la sua azione secondo principi di efficienza ed efficacia. A ciò fa eco il nuovo atteggiamento dei cittadini che da una generale sfiducia nelle istituzioni, frutto di un dialogo mancato tra chi pianifica le scelte e chi le subisce ed il tradizionale stato di passività, non accettano più la posizione di *amministrati*, o tutt'al più di *utenti*, ma chiedono che il settore pubblico assuma nei loro confronti un ruolo nuovo, e, coerentemente, chiedono di partecipare alla definizione delle scelte da effettuarsi e dei requisiti dei servizi loro destinati. I cittadini hanno voglia di autogoverno, di "city democracy", vogliono che gli Enti Locali governino secondo logiche di condivisione, riassegnando agli amministrati la partecipazione attiva nella gestione della "res pubblica".

D'altronde, questa esigenza, alquanto assopita negli ultimi tempi, non è nuova nella storia della democrazia. Si pensi che nell'antichità, nella polis greca, l'"agorà" era il luogo per eccellenza della vita pubblica ed amministrativa, dove i cittadini discutevano sia degli affari privati che pubblici, di qui la dicitura "città dei cittadini", dove partecipare alla gestione della res pubblica più che un diritto rappresentava un dovere. In questo rinnovato spirito di partecipazione, il Comune è chiamato a svolgere un ruolo di protagonista nella vita della res pubblica essendo l'Ente pubblico più vicino ai cittadini, interlocutore di prima istanza dei bisogni della collettività..

"Se i Comuni non funzionano, non funziona lo Stato" profetizzava Giannini. Pertanto diviene responsabilità di ogni amministrazione, sulla base della propria missione istituzionale, individuare, integrandosi con gli altri soggetti pubblici e privati, le soluzioni e le modalità opportune per rispondere in modo adeguato alle esigenze della società. In un contesto caratterizzato da forti interdipendenze tra molteplici attori, da bisogni sempre più diversificati e in contesto di risorse scarse, l'Ente deve saper offrire risposte adeguate ed una maggiore efficienza che deve ripercuotersi direttamente in un incremento di produttività.

In questa complessa realtà, il Segretario Comunale è chiamato a svolgere le sue funzioni con una forte discrasia tra quel che la normativa sommariamente prevede e quel che è necessario operando a fianco delle autonomie locali .

Il rapporto continuo, quotidiano con la politica trova rilievo normativo solo in relazione ad eventi come nomina o non conferma che appartengono, come sopra evidenziato, ad una fase non sempre lineare e talvolta patologica . Il riferimento all'apporto gestionale ed organizzativo per la realizzazione del programma politico è blando e non vi è traccia del lavoro di raccordo tra personale e politica che viene svolto negli enti locali fino alle "interpretazioni a soggetto" che devono essere improvvisate quando alla soluzione giuridica va affiancata la comprensione di dinamiche personali o persino il sostegno psicologico estemporaneo .

Senza cedere all'autoreferenzialità, occorre confermare con adeguati interventi normativi che il segretario comunale e provinciale è una figura autonoma e centrale nel panorama della pubblica

amministrazione locale, non fungibile con altri profili dirigenziali. Del resto nell'interesse dell'ordinamento la figura va tutelata per tutelare essenzialmente la funzione.

Può fare a meno l'ente locale di una figura di vertice che possa essere al tempo stesso consulente degli organi istituzionali, collaboratore nella individuazione delle strategie di sviluppo del territorio e responsabile dell'attività gestionale con funzioni di coordinamento e sovrintendenza ?

Questa la domanda da porsi.

Affermare che le difficoltà fin qui incontrate (dovute in gran parte ad interventi normativi contraddittori e frammentari) nell'individuazione di un nuovo modello di ente locale, possano riversarsi sulle criticità oggi addebitate alla figura del segretario comunale, è opera soltanto demagogica.

Si può partire dall'individuazione delle competenze, che non possono essere che conseguenzialmente legate all'esigenza di assicurare il corretto esercizio delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, e da qui costruire una figura professionale capace di rispondere in termini tanto di efficienza quanto di legalità alle domande della collettività, che vengono rappresentate dagli organi istituzionali.

La figura del segretario comunale e provinciale, collocato a necessario supporto degli organi elettivi, e a garanzia del corretto esercizio delle distinte competenze fra politica e gestione, con funzione di raccordo e coordinamento unitario dell'attività dell'ente, non può non avere che una disciplina unitaria del ruolo e delle funzioni. Infatti, come l'ordinamento degli enti locali stabilisce i compiti, le funzioni e le modalità di elezione degli organi democratici, così non può non essere di competenza della legislazione statale stabilire le modalità di accesso e progressione in carriera ed il ruolo del segretario comunale e provinciale, fermo restando l'ambito di autonomia organizzativa riservata agli enti locali (statuti degli enti nonché loro regolamenti di organizzazione). Resta, pertanto, imprescindibile l'esigenza di una disciplina unitaria del ruolo e delle funzioni. La tutela dell'uniformità dell'azione amministrativa e dell'omogeneità delle funzioni, rende essenziale che la disciplina fondamentale del ruolo venga stabilita con legge statale.

A fronte di questa peculiarità di funzioni solo parzialmente riconosciuta dalla normativa vigente ma assicurate negli enti locali dai segretari, si è dovuto assistere nell'ultima tornata contrattuale a ripetuti tentativi di negare persino la funzione dirigenziale. L'ARAN e il Ministero della Funzione Pubblica qualificando il CCNL dei Segretari come mero "contratto applicativo del ccnl dei dipendenti degli enti locali" hanno tentato di avviare un percorso di dequalificazione e demansionamento della categoria, in piena contraddizione con la posizione apicale e di sovrintendenza complessiva che la legge stessa gli assegna. Si è resa necessaria un' Ordinanza del Tribunale del Lavoro di Roma per sancire l'obbligatorietà della costituzione di un autonomo contratto collettivo nazionale dei segretari, in funzione del ruolo ricoperto da questi ultimi (non ricompresi tra il personale non dirigenziale del comparto), negoziato separatamente (...) da tempo e finora sempre con la presenza dei naturali rappresentanti (per essere essi unicamente a conoscenza degli interessi da tutelare), a conferma della inammissibilità logica di una assimilazione della categoria a quella del personale non dirigenziale del comparto".

In virtù anche di questa pronuncia con il Contratto relativo al biennio 2008- 2009 è stato sancito mediante una dichiarazione a verbale nello stesso Contratto Collettivo il riconoscimento in modo chiaro ed esplicito del ruolo apicale dei Segretari Comunali e Provinciali, delle funzioni di sovrintendenza ai dirigenti. Non solo: è stata sancita l'incoerenza di qualunque assimilazione al personale non dirigente, e di qualunque collocazione del Contratto dei Segretari che non sia nell'area della dirigenza, e il conseguente impegno a inserire nel prossimo Accordo Quadro il CCNL dei Segretari nella competente area della dirigenza.

Pur ribadendo l'indispensabilità del livello legislativo, in assenza di riforme organiche è stato inevitabile caricare di maggiore rilievo il livello di contrattazione nazionale che tuttavia non ha e non poteva sciogliere il nodo irrisolto delle funzioni e del ruolo del segretario Comunale .

SEGRETARI E DIRIGENTI

L'equiparazione, sotto il profilo del trattamento economico e giuridico dei Segretari Comunali alla Dirigenza degli Enti Locali, contemplata fin dal Protocollo d'Intesa del Novembre 2007 e ripetutamente negata nel corso delle trattative per i rinnovi contrattuali 2006/2009, non deve comunque indurre a ritenere che vi sia identità nelle due figure, atteso il carattere settoriale delle competenze dei Dirigenti e la diversa funzione che l'ordinamento prefigura per i Segretari comunali con attribuzione di competenze e responsabilità complesse e sostanzialmente di direzione complessiva. Ed è evidente che tali funzioni, unitamente all'altra di Coordinamento dei dirigenti e/o dei Responsabili degli Uffici e Servizi, presuppone una diversa formazione e definizione di ruolo che, pur con il superamento del modello gerarchico, assicuri all'ente quel necessario snodo tra gli organi di governo e la struttura gestionale, nelle sue diverse articolazioni.

Orbene, appare allora opportuno proporre una diversa chiave di lettura del rapporto tra le due figure in questione, alla stregua della quale, la competenza a trecentosessanta gradi dei Segretari Comunali comporta il posizionamento della categoria su un gradino di maggiore complessità e responsabilità rispetto ai Dirigenti/ Responsabili di Servizio.

Anche per i Dirigenti/Responsabili di Servizio occorrerebbe, tuttavia, promuovere una reale crescita professionale riconosciuta dall'ordinamento con un percorso di assoluto rigore ed obiettività, nonché dagli enti locali beneficiari di risorse dirigenziali arricchite per la formazione ed adeguate al nuovo ruolo che la Costituzione ha riconosciuto alle autonomie locali.

Come oggi la Sspal ha riconsiderato la qualità della formazione ed aggiornamento per i Segretari comunali, improntandola a criteri rigorosamente selettivi, parimenti la progressione dirigenziale, che può, ma non necessariamente deve, trovare sbocco nell'iscrizione all'Albo dei Segretari Comunali, si conformerebbe ai criteri diffusi a livello europeo e che fanno della selezione anche per il local management, l'elemento di qualità indispensabile alla evoluzione degli enti locali.

Non più *"inique scorciatoie"*, ma il possesso di requisiti di ammissione ed il superamento di corsi selettivi costituiscono gli irrinunciabili presupposti per la partecipazione da parte della dirigenza locale al processo di ammodernamento della pubblica amministrazione locale, che potrà certo essere chiamata, a seguito di tali percorsi, a condividere le responsabilità ed il ruolo proprio del Segretario comunale e provinciale, che, ora, con la prevista soppressione della figura del direttore

generale, si colloca inequivocabilmente al centro del progetto legislativo di crescita e di sviluppo delle autonomie. Il Segretario deve farsi artefice e portatore della domanda di rinnovamento della macchina amministrativa alla luce di un incremento della produttività dei servizi resi e traghettare il cambiamento da protagonista, in quanto è lo snodo ove confluiscono proposte, elaborazioni, progetti, programmi provenienti sia dagli amministratori che da dirigenti e funzionari; gli atti di impulso dell'attività istituzionale dell'Ente, così come le decisioni degli organi, trovano nel segretario il supporto giuridico per una migliore rielaborazione e meditazione.

La segreteria, pertanto, si configura come l'ufficio indispensabile per assicurare imparzialità, correttezza, efficienza ed efficacia all'azione dell'Amministrazione locale. In questa realtà il segretario comunale si presenta come quel soggetto particolarmente qualificato allo svolgimento delle funzioni di cui sopra, anche perchè dispone di una visione generale delle attività.

L'attuale sistema consentendo al sindaco ed al presidente della Provincia di scegliere e di assegnare ad un "professionista" iscritto all'Albo Nazionale la funzione di sovrintendenza (quale organo di alta direzione complessiva), lascia allo stesso sindaco o presidente, la possibilità di assegnare le competenze specifiche e specialistiche (o la responsabilità delle varie macrostrutture, che possono spaziare dalla direzione operativa, alla strategica, al controllo di gestione, ecc.), allo stesso segretario o ad altri soggetti dipendenti o consulenti, in maniera flessibile ed autonoma in ciascun Ente (anche in relazione alla sua dimensione).

Gli Enti di maggiore dimensione potrebbero organizzare la funzione di "direzione generale" affidando l'incarico al segretario, ovvero ad un gruppo di dirigenti, tra cui lo stesso segretario che ne assumerebbe il coordinamento, così come avviene nei ministeri nei quali sia stata prevista la figura del segretario generale.

Attuando tale sistema organizzativo, sarebbe creata un'alta direzione (ufficio di direzione generale), affidata alla responsabilità di una o più persone, con il compito di garantire un'amministrazione efficiente nella legalità, in un sistema sempre più competitivo. L'esperienza dà la certezza che il miglior utilizzo di una siffatta figura, di vertice e di raccordo tra gli eletti e la struttura, è assolutamente indispensabile per poter assicurare continuità ed assoluta imparzialità nella guida di un Ente Locale. Occorre pertanto una alta dirigenza destinata a gestire progetti innovativi e complessi e l'attività di alta direzione e coordinamento e che a livello di redazione della Carta delle Autonomie sia definita la funzione di "direzione generale" come sopra delineata.

I CONTROLLI

E' consequenziale, pertanto, la previsione in ogni Ente della presenza di una figura "necessaria" dotata della professionalità sufficiente ad assicurare lo svolgimento delle funzioni locali con criteri e livelli di accettabile omogeneità ed uniformità. Tale, comunque, da garantire tutti gli attori del sistema a cominciare dai cittadini. Né è incoerente con il sistema delle autonomie, affidare a tale figura, tra gli altri, il compito di "prima tessera" del mosaico "a geometria variabile" che ciascun Ente deve creare per assicurare l'efficienza e la regolarità amministrativa dell'azione della propria struttura. Oltre che corretto, questo diventa oggi sempre più indispensabile, dal momento che sono stati soppressi i controlli "preventivi" di legittimità esterni e, non a caso, la legge ha stabilito che in

ogni Ente Locale siano creati strumenti e modelli per il controllo di gestione e della regolarità amministrativa (art. 147 del T.U.E.L.).

O si comprende, infatti, che una tale verifica dell'attività amministrativa è una garanzia per i cittadini, i consiglieri e, più in generale, per il Paese, oppure si continua con l'attuale sistema d'incertezza ed indecisione, che rende di fatto inerte il cittadino comune di fronte al "potere". Senza controlli esterni ed in carenza di efficaci controlli interni, sarà sempre più squilibrato il rapporto tra chi, da una parte, detenendo il "potere", amministra (governo e dirigenza) e chi, dall'altra (cittadini e minoranza consiliare) deve subire, senza poter verificare la correttezza del comportamento, in assenza di un soggetto e/o una struttura che garantisca l'efficienza e la legalità dell'attività stessa.

In particolare, il rispetto della legalità deve essere perseguito nel supremo interesse della democrazia ed a garanzia dello Stato di Diritto, che con tante difficoltà dall'unità d'Italia si tenta di realizzare. Né vale sostenere che chi si sente leso da un atto illegittimo, può ricorrere al giudice amministrativo: è nota, infatti, l'onerosità e la lentezza della via giudiziaria.

Come sappiamo il segretario comunale e provinciale può quale organo necessario svolgere "funzioni di legalità e garanzia", di consulenza e di assistenza agli Organi locali, nonché, assolvere compiti di direzione e coordinamento della gestione, mentre occorre che vengano resi obbligatori (seppur nel rispetto della piena autonomia organizzativa) i controlli contabili e di gestione. Nell'ambito dei sistemi di controllo bisogna riflettere anche sul ruolo del controllo di legittimità. Non certo pensando di reintrodurre i controlli preventivi (sia esterni che interni) ma prendendo atto che su tale versante in molte parti del Paese e soprattutto nei centri minori i meccanismi di controllo si sono molto attenuati.

DALL'AGES AL MINISTERO DELL'INTERNO

Il trasferimento dell'attribuzione delle funzioni sull'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali e sulla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale al Ministro dell'interno disposto con il D.L. n. 78 del 31 maggio 2010 convertito in legge n. 122/2010 ha denotato il riaffermarsi di una concezione centralistica della figura del Segretario comunale e provinciale, ancora oggi molto diffusa nella cultura pubblicistica nonostante sia ormai affermata la sua appartenenza al sistema delle autonomie locali.

La collocazione nel mondo degli enti locali non deve, però, costituire un alibi per chi vuole che tale figura perda i suoi connotati fondamentali, che risiedono nella peculiarità delle funzioni, strettamente legate ai principi costituzionalmente garantiti di imparzialità, autonomia e responsabilità.

Nel quadro di criticità che ha portato alla soppressione degli organi dell'Agenzia occorre delineare un soggetto pubblico che esprima un efficace ruolo di equilibrio e di sintesi tra le esigenze dell'ente locale di avere un professionista che sia funzionale alle aspettative degli organi di governo locale e la necessità di dare garanzie di collocazione lavorativa e percorsi professionali idonei a ricondurre la figura in termini di competenza e di responsabilità.

Il Ministero dell' Interno è, invece, rimasto sostanzialmente in una condizione di stand by limitandosi a gestire l'Albo senza attivare nel corso di quasi due anni alcun intervento sostanziale, sposando un atteggiamento che eufemisticamente può essere definito cauto (un riferimento alla maldestra gestione dell'immissione in servizio dei COA 3 è inevitabile).

In questo stato le contraddizioni del sistema sono destinate a protrarsi.

Dott.ssa Valeria RUBINO – Segretario Generale Comune di Montecorvino Rovella (Salerno)

-

Vice segretario aggiunto Unione Nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali .