



## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

*Sede: 00184 ROMA- Via Napoli, 27- Tel 06/47824327- Fax 06/47886945  
e-mail unscp@live.it - <http://www.Segretarientilocali.it>*

13.10.2014

### **INDAGINE CONOSCITIVA DELLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO SUL DISEGNO DI LEGGE DELEGA RECANTE “RIORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE” – A.S. 1577**

#### **MEMORIA RELATIVA ALL’AUDIZIONE DELL’UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

In merito al disegno di legge di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche n. 1577 proposto dal Governo e all’esame di questa Commissione, l’Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali, che è da sempre l’organizzazione più rappresentativa dei Segretari, non può che concentrare le proprie osservazioni e i propri contributi sulla proposta di abolizione della figura prevista, come noto, dal disegno di legge medesimo all’art. 10.

Riteniamo necessario sgombrare il campo da un equivoco: in un momento grave per il Paese quale è quello attuale, nel quale è avvertita da tutti, sia nella politica che nella società civile, la ineludibile necessità di introdurre riforme di ampio respiro che sappiano ridare slancio al Paese stesso, nessuna categoria può permettersi di essere corporativa o autoreferenziale. Occorre grande coraggio e grande onestà intellettuale, e chiedersi tutti come si possa essere utili al Paese, senza pensare al passato, anzi proiettandosi al futuro.

E’ in questa ottica che l’Unione dei Segretari ha pensato il proprio contributo, che confidiamo possa essere utile non solo sul tema specifico dei Segretari, ma anche sui temi più generali della dirigenza pubblica.

#### **Le due grandi esigenze di fondo della Pubblica Amministrazione**

L’obiettivo condiviso da tutti è che la Pubblica Amministrazione torni ad essere un fattore di crescita del Paese e non un ostacolo.

Ci sembra che questo possa accadere solo se la Pubblica Amministrazione reagisce ai due grandi fattori di crisi di cui soffre storicamente, ovvero un deficit di efficienza e un deficit di legalità.

Ci sembra, infatti, innegabile che la domanda di fondo della società sia quella di avere una Pubblica Amministrazione più efficiente e più legale. Anzi, non vediamo come sia possibile definire efficiente una Amministrazione non rispettosa della legalità, esattamente come non vediamo che valore possa mai avere una Amministrazione formalmente e burocraticamente ineccepibile ma inefficiente.

Se questo assunto è vero, allora occorre che la dirigenza pubblica, a partire da quella di vertice, sappia farsi promotrice di una nuova risposta a queste due esigenze di fondo dell’attività amministrativa. E questo può accadere solo se riesce finalmente ad esprimere una cultura manageriale propria, che sia in grado (anche in

questo caso diremmo: finalmente) di coniugarle e integrarle, senza che restino l'una di ostacolo all'altra, come finora spesso è stato.

## Il ruolo del Segretario nella dirigenza

Negli enti locali la figura del Segretario ha rappresentato storicamente il vertice burocratico, ma la sua caratterizzazione, come figura di garanzia di legalità o piuttosto come figura di direzione anche manageriale, è stata sempre controversa, avendo vissuto e risentito di una evoluzione del sistema amministrativo e dello stesso rapporto fra Stato e Autonomie che è stata a sua volta profondamente contraddittoria e non univoca, così che le scelte sul ruolo del Segretario non sono mai state del tutto chiare, o, quando anche lo erano, sono poi state successivamente contraddette da altri provvedimenti.

Non a caso la maggiore trasformazione del ruolo del Segretario si è avuta negli anni '90, nella stagione cioè della privatizzazione del pubblico impegno, della separazione fra politica e gestione, della riconosciuta maggiore autonomia e pari dignità degli enti locali rispetto allo stato centrale, del rilancio delle società di capitali come strumento utile a modernizzare quasi ogni attività o servizio pubblico.

In quella stagione il Segretario fu separato dal cordone ombelicale che prima lo legava al Ministero dell'Interno, fu inserito pienamente nel sistema delle autonomie con l'apposita Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo, fu legato maggiormente al capo dell'Amministrazione con l'introduzione dello spoil system, il tutto nell'ottica di trasformarne il ruolo e le competenze, che fino ad allora erano di figura apicale con vocazione prevalente al controllo, in senso maggiormente collaborativo e manageriale, insomma per farne una figura di supporto all'attuazione dei programmi amministrativi definiti dagli organi politici. Ma quella fu anche la stagione dell'introduzione, oltre che del Segretario riformato, e parzialmente in sua alternativa, del direttore generale "esterno", il city manager. In sostanza si diede la possibilità di affidare la funzione apicale, per lo meno la sua componente maggiormente manageriale, a soggetti provenienti dal mercato della dirigenza privata, "presa in prestito" per contribuire alla modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, supponendola già "pronta all'uso", mentre appunto quella pubblica aveva bisogno di un processo di riconversione che poteva richiedere del tempo. Il ruolo del Segretario ne è risultato ambiguo, letto quasi in controluce, tanto che è andata affermandosi l'idea che un Segretario, se non aveva anch'egli l'investitura delle funzioni aggiuntive di direttore, era.. un Segretario dimezzato, un mero consulente giuridico. Di più, la lettura che è passata è che ogni ente potesse in fondo intenderla e modellarla come voleva, la figura del Segretario, e questo ha fortemente inciso sulla capacità di quella riforma di creare un corpo professionale coeso con competenze tanto vaste quanto comunque uniformi e idonee a dotare il sistema della classe dirigente di cui aveva bisogno.

L'esigenza di consentire al singolo ente di fare scelte diverse ha di fatto pregiudicato l'efficacia della risposta di sistema.

A questo scenario complesso si è poi aggiunto negli ultimi anni una sorta di parziale inversione di rotta nella evoluzione del sistema amministrativo: rispetto alle parole d'ordine guida della modernizzazione degli anni '90 stiamo avendo una inversione di marcia sulla privatizzazione del pubblico impegno, parzialmente rinnegata, una crisi del modello delle società pubbliche di capitali, una rinnovata esigenza di forte e diffuso presidio di legalità, di cui è la massima espressione la normativa del 2012 in materia di anticorruzione.

E negli enti locali questo "ritorno" della legalità ha visto protagonista il Segretario, le cui competenze e funzioni si dimostrano ancora una volta quasi un paradigma delle priorità del sistema amministrativo pubblico. E così è il Segretario che è stato individuato dalla legge come il naturale responsabile dell'anticorruzione negli enti locali e dei nuovi controlli interni. E conseguentemente la figura apicale è tornata a essere anche fortemente una figura di garanzia.

**Nonostante tali contraddizioni il Segretario è rimasto comunque la figura di riferimento nel sistema degli enti locali, tanto è vero che, nella fase di consultazione sulla riforma, aperta dalla lettera ai dipendenti pubblici del 30 aprile e in cui al punto 13 già si proponeva l'abolizione del Segretario, moltissimi fra**

sindaci, presidenti di provincia e associazioni degli enti locali hanno risposto alla consultazione chiedendo che la figura del Segretario non fosse abolita ma piuttosto riformata per renderne più forte e incisivo il ruolo e le competenze di direzione complessiva.

## **Una riforma che dia equilibrio al sistema superando le contraddizioni del passato**

Questo disegno di legge rappresenta allora una grande opportunità per superare con decisione queste contraddizioni, dotando il sistema delle Autonomie di una nuova figura di dirigente apicale che abbia una caratterizzazione forte, in grado di vincere la sfida di una rinnovata assunzione di responsabilità e di promuovere il miglioramento della Pubblica Amministrazione rispondendo alle esigenze dei cittadini e della società.

**Il superamento della figura del Segretario per dotare gli enti locali di una figura apicale nuova e più rispondente alle esigenze attuali sarebbe una riforma utile, mentre la sua mera abolizione senza che sia prevista una nuova figura e un nuovo modello di dirigente apicale ci appare invece come un grave arretramento e un indebolimento della pubblica amministrazione locale.**

**D'altronde l'esigenza di assicurare una moderna funzione di direzione apicale è rilevata con forza dalle stesse Autonomie Locali. Sia l'Anci che l'Upi hanno ripetutamente espresso, anche nelle audizioni in Commissione, la richiesta che il disegno di legge delega preveda una funzione di direzione apicale, e che tale funzione sia obbligatoria ed uniforme in tutti gli enti locali.**

## **Quale Dirigente offrire al sistema delle Autonomie?**

Il passo avanti che deve fare, a nostro avviso, la dirigenza pubblica (ma con essa l'intero sistema amministrativo pubblico) è quella di esprimere una capacità e competenza professionale che sia quella di un vero manager pubblico, **una managerialità che integra legalità ed efficienza, una managerialità che è il saper padroneggiare le regole di funzionamento dell'Amministrazione di appartenenza insieme alle risorse umane, economiche e strumentali di cui quella Amministrazione dispone.**

Il salto professionale che deve fare la dirigenza pubblica, tutta, e naturalmente anche quella espressa dai Segretari, è questo, completare e arricchire la propria competenza professionale, per offrire alle Istituzioni Democratiche una figura di dirigente pubblico a tutto tondo responsabile in modo complessivo dell'attività. L'idea del Governo di avere dirigenti che sappiano essere manager ci appare, quindi, giusta. Ciò che noi riteniamo, e che offriamo come contributo serio alla riflessione e alle scelte che deve compiere questa Commissione e dopo di essa il Parlamento, oltre che naturalmente il Governo stesso, è che **il manager pubblico deve saper padroneggiare le regole di funzionamento dell'Amministrazione Pubblica, altrimenti non ci pare che esso possa essere realmente in grado di guidare e dirigere l'attività amministrativa. Non ci pare cioè che sia un vero manager, per lo meno non un manager pubblico.**

Su questo aspetto a noi sembra che il Governo abbia invece una idea di managerialità della dirigenza di vertice che non comprende anzi prescinde dalla quella componente di competenza che è la profonda conoscenza dei meccanismi e delle regole funzionamento istituzionale e dell'ordinamento dell'amministrazione che si è chiamati a dirigere.

A nostro avviso questo è un errore. La componente manageriale non deve sostituire la componente di competenza professionale, deve aggiungersi ad essa, ed entrambe devono bilanciarsi e sostenersi. Perdere l'una per acquisire l'altra comporterebbe sostituire un deficit con un altro, avere un difetto nuovo (dirigenti non sufficientemente preparati) al posto di quello vecchio (dirigenti preparati ma incapaci di dirigere efficacemente).

Per dirla in modo semplice, se conosco bene il diritto amministrativo ma non so relazionarmi col personale o definire un budget economico per svolgere un servizio, non sono un manager pubblico. Ma altrettanto se so come condurre una riunione, motivare il personale e definire quel budget, ma non conosco e non padroneggio le regole istituzionali di funzionamento dell'Amministrazione e ignoro cosa sia il diritto amministrativo, non sono un manager pubblico.

**Se la responsabilità deve essere e non può che essere complessiva allora altrettanto complessive devono essere le competenze. Altrimenti, privo di competenze, quel dirigente non sarebbe realisticamente in grado di far fronte efficacemente a quelle responsabilità.**

Non è una negazione del principio di distinzione fra dirigenza professionale e dirigenza manageriale che il Governo ha in mente, piuttosto ne è un arricchimento, prescindendo dal quale avremmo un manager "ostaggio" della dirigenza professionale. Il politico ha bisogno di un dirigente che sappia "come" fare, se quel dirigente sa solo cosa fare ma non come.. cosa lo distingue da un politico?

**Il necessario superamento della figura del Segretario che, per limiti e contraddittorietà degli ordinamenti che si sono succeduti nel tempo e ne hanno reso poco chiare e altrettanto contraddittorie le funzioni, comporta quindi la necessità di prevedere una figura nuova che sia in grado di ricoprire il ruolo di dirigente apicale in modo più completo rispetto sia al Segretario, che al direttore generale di nomina privata, e cioè una figura di dirigente pubblico a tutto tondo in grado di coniugare e padroneggiare i valori di fondo che vanno rispettati nell'azione della amministrazioni pubbliche, e cioè l'efficacia e la legalità, e di farlo nell'esercizio della sua funzione di responsabile dell'attuazione dei programmi politici.**

Il superamento della figura del Segretario mediante la previsione di una nuova moderna figura di dirigente apicale sarebbe un fattore di successo della riforma e della modernizzazione dell'amministrazione pubblica perseguito dal Governo con questo disegno di legge.

Il superamento del Segretario mediante l'abbandono e la completa deregolazione di una funzione di vertice apicale sarebbe invece un fattore di insuccesso, di crisi e di regressione dell'assetto istituzionale dell'amministrazione locale, oltre ad essere profondamente non in linea col rispetto del principio di separazione fra politica e gestione.

**Le caratteristiche di tale funzione sono in realtà efficacemente delineate dallo stesso disegno di legge delega, laddove, nel prevederne la mera facoltà per gli enti privi di dirigenti, la descrive come funzione di "attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa".** La stessa Anci propone una definizione dei compiti del vertice pressoché identica, descrivendo il ruolo come **"responsabilità dell'attuazione degli indirizzi degli organi di governo e della direzione complessiva dell'apparato professionale, nel rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione".**

## **Quale sistema e mercato per il management pubblico di vertice**

L'idea del Governo per favorire un rinnovamento ed una modernizzazione della dirigenza pubblica ci sembra fondata su grandi parole d'ordine: mercato e concorrenza.

Il disegno di legge delega è tutto teso ad abbattere ciò che impedisce la "concorrenza" nella dirigenza, ciò che costituisce "rendita di posizione", ciò che limita la mobilità, la propensione al rischio, la varietà delle esperienze professionali, in una parola il mercato della dirigenza pubblica. Dalla lettura dell'art. 10 emerge, a nostro avviso, con forza questa idea: occorre abbattere ogni barriera e creare un mercato unico (o quasi) della dirigenza pubblica.

Il tema di fondo è proprio questo, e cioè **quale "sistema e mercato" della dirigenza pubblica sia maggiormente in grado di assicurare lo sviluppo e la crescita delle competenze professionali** necessarie affinché la dirigenza stessa sappia guidare efficacemente la pubblica amministrazione ed esserne un fattore di modernizzazione e sviluppo e non una componente conservatrice e inadeguata.

Su questo l'idea del Governo sembra essere che un mercato quanto più libero è già una risposta in stessa efficace. Più si apre il mercato della dirigenza pubblica, più si abbattano steccati e barriere, più la concorrenza è aperta praticamente fra tutti i dirigenti su tutti gli incarichi e in tutte le pubbliche amministrazioni, più automaticamente e naturalmente si favorisce una competizione e quindi, attraverso la competizione, la crescita professionale. Concorrenza e competizione sono prerogative del mercato: apriamo il mercato e avremo il tanto auspicato salto di qualità della dirigenza pubblica, questo sembra l'assunto.

C'è del vero. L'introduzione di un mercato della dirigenza pubblica è una componente corretta e utile alla crescita, perché competizione e crescita professionale si aiutano fra loro. Arrivare ad essere dirigente nella Pubblica Amministrazione non può essere il punto di arrivo dopo il quale si è protetti da un sistema ingessato e non competitivo che perfino ti consente di smettere di aggiornarti, di crescere professionalmente, di arricchire le tue competenze: arrivare ad essere dirigente deve e dovrà significare iniziare un percorso che è di continua sfida e continua crescita. E' giusto.

**Ma il mercato da solo non basta, perché funzioni occorre che sia un mercato delle competenze!**

Nel caso della dirigenza di vertice degli enti locali il tema della costruzione delle competenze nel ddl risulta in realtà evaso completamente, anzi compromesso. Perché se non si definisce il ruolo, se non si prevede nemmeno, come nel caso degli enti locali, che debba esserci quel ruolo (di dirigente apicale), se non vi è un ambito professionale di riferimento, allora come si può pretendere o confidare che un mercato indistinto generi le competenze e le professionalità necessarie, e che la dirigenza pubblica sappia esprimere una propria componente in grado di assicurare questa funzione?

Cioè a dire che se per assicurare la massima "concorrenzialità" si approda ad un mercato completamente aperto della dirigenza dove non sono nemmeno definiti i ruoli specifici, allora non si vede perché quel mercato debba offrire garanzia che al suo interno vi saranno soggetti che hanno effettivamente le competenze professionali necessarie, appunto, per quei ruoli specifici.

**Per tale ragione riteniamo che sia necessario prevedere, all'interno del ruolo unico della dirigenza degli enti locali, una specifica sezione della dirigenza apicale, a cui l'intero sistema degli enti locali possa attingere per individuare dirigenti che hanno la competenza professionale specifica idonea a ricoprire quella funzione.**

## **Perché è utile e necessario prevedere una sezione specifica per la funzione apicale all'interno del ruolo unico, e perché non vi è contraddizione con la scelta di unificare le fasce della dirigenza dello Stato**

La tipizzazione di una funzione di vertice negli enti locali, e offrire al sistema delle Autonomie una classe dirigente che possa svolgerla, non è in contraddizione con altri aspetti della riforma della dirigenza pubblica, e nemmeno in particolare con l'intenzione del Governo di eliminare la distinzione delle due fasce per la dirigenza dello Stato.

Vi è, infatti, una profonda differenza fra gli enti locali e le amministrazioni dello Stato, in particolare i ministeri. Gli incarichi di livello dirigenziale generale nelle amministrazioni dello Stato si caratterizzano, infatti, per essere tutti diversi fra loro, operando ciascuno in un ambito amministrativo e funzionale diverso. Assumere un incarico di dirigente generale al Ministero della Sanità, ad esempio, comporta una professionalità e competenze completamente diverse che assumere analogo incarico al Ministero del Lavoro, perché completamente diverse sono le missioni istituzionali di queste amministrazioni, diversa ne è l'articolazione istituzionale e i modelli di government, diverso l'ordinamento di riferimento, diverse le competenze amministrative, e così via.

**Negli enti locali è vero il contrario.** Il modello di amministrazione dell'ente locale nel quale va esercitata la funzione è unico, e però si replica in tutte le migliaia di comuni e province d'Italia. Unico ed identico è il

modello di government, così come sono uguali in tutti gli enti le funzioni fondamentali e i servizi da erogare alla collettività.

**Proprio perché esiste con chiarezza un modello di government e di governance unico negli enti locali, e a tutti gli enti sono assegnate le medesime funzioni fondamentali, allora la funzione di direzione apicale diventa "tipica", caratterizzata cioè da una professionalità e competenza specifica di quella tipologia di amministrazione, di quel modello di government e di governance.**

Che l'ordinamento nazionale preveda e disciplini, oltre che la figura e la funzione di direzione apicale, anche uno specifico ambito professionale all'interno del ruolo, da cui gli enti possano attingere per individuare ciascuno il proprio dirigente apicale, ci appare quindi una logica e diretta conseguenza:

- della tipicità della funzione;
- del numero degli enti locali stessi.

Occorre rispondere alla necessità non di un ente, non di dieci enti, ma di migliaia di amministrazioni territoriali di poter nominare tale dirigente, con quella professionalità specifica. **Siamo quindi di fronte ad una esigenza di sistema. E ad una esigenza di sistema occorre offrire una risposta che sia altrettanto sistemica.**

Per inciso ciò non comporta che debba esservi un ruolo separato e specifico della dirigenza apicale, che ben può essere prevista, appunto, come specifica tipologia professionale in apposita sezione all'interno del ruolo unico dei dirigenti degli enti locali. E l'indirizzo del Governo di assicurare che i ruoli abbiano forme di interscambio tesi a favorire la circolazione delle professionalità può trovare applicazione naturalmente anche per tale sezione. Ciò che a nostro avviso occorre, ciò che con forza suggeriamo e riteniamo necessario, è che la previsione della mobilità, l'esigenza di evitare steccati e protezionismi, non diventi ostacolo alla creazione e alimentazione di una professionalità tipica, che deve avere come in effetti ha un ambito altrettanto tipico, poiché altrimenti il serio rischio è che si abbia una moltitudine di dirigenti nessuno dei quali (o troppo pochi dei quali) sappiano svolgere quel ruolo, ne abbiano sviluppato le competenze e ne posseggano i requisiti professionali.

La sezione risponde alla necessità di creare un mercato delle competenze professionali, evitando il rischio che un mercato generico, per la sua fluidità, impedisca o ostacoli il consolidarsi e l'arricchirsi di quelle competenze.

## Il ruolo dei Segretari

**In questo contesto a nostro avviso non è comprensibile né utile la scelta di disperdere un patrimonio di professionalità qual è quello costituito dai circa 3.500 Segretari comunali e provinciali oggi in servizio, senza impiegarlo in tale nuovo ruolo.** Sebbene con i limiti già detti, il Segretario è comunque, storicamente e attualmente, la figura più vicina a quella che abbiamo delineato, e che le stesse Autonomie chiedono di poter avere. La loro professionalità è talmente simile a quella che si è prefigurata che lo stesso disegno di legge delega, nel prevedere la facoltà di nominare il dirigente apicale, reca la dizione "*in luogo del Segretario*".

Creare una sezione specifica della dirigenza apicale degli enti locali prescindendo dai Segretari sarebbe illogico e di fatto controproducente, poiché si finirebbe per "partire" con meno di quello che si ha a disposizione.

**Coinvolgere in modo utile in questa riforma coloro che fino ad oggi hanno svolto il ruolo di Segretari, ci appare quindi logico e non autoreferenziale, rappresentando essi comunque il più vasto bacino professionale che maggiormente si avvicina, per competenze e preparazione, a tale figura.**

Eguale ci appare logico e ragionevole che tale nuova figura possa essere costruita coinvolgendo anche professionalità diverse dai Segretari, purché naturalmente il criterio per costruire un nuovo bacino professionale per tale figura sia quello della corrispondenza delle competenze, delle capacità e dei requisiti alla professionalità tipica che dovrà possedere questo nuovo dirigente apicale.

Il “*purché*” innanzi detto non è una condizione posta a difesa di esigenze corporative (nemmeno potremmo farlo) ma è piuttosto l’espressione della convinzione che la ricerca e definizione di regole nuove e sistemi innovativi per dotare gli enti locali di questa dirigenza non possa che essere diretta ad assicurare il possesso di competenze e professionalità coerenti con il ruolo, e fondarsi, quindi, su quei requisiti di professionalità. Una apertura a professionalità che non siano in possesso di competenze coerenti con il ruolo di direzione apicale sarebbe fine a se stessa, non avvantaggerebbe il sistema, anzi abbasserebbe la qualità della dirigenza preposta a tale funzione, e allontanerebbe dall’obiettivo di avere un vero manager pubblico all’altezza dei propri compiti. Una apertura viceversa fondata sui requisiti di professionalità consentirebbe invece di allargare la platea arricchendola delle migliori professionalità, effettivamente capaci di spendersi su tale ruolo, concorrendo quindi alla capacità di offrire una risposta sistemica, coerente alle necessità degli enti.

## **I vantaggi rispetto ad una scissione e contrapposizione fra managerialità e legalità e il rapporto fra politica e dirigenza**

La previsione di una tipicità delle funzione di direzione, con un nuovo modello di dirigente apicale che sappia garantire una managerialità pubblica complessiva, in grado cioè di assumersi la responsabilità dell’attuazione del programma secondo criteri di efficienza e legalità, ci appare anche un presidio uniforme e costante per la tenuta del sistema istituzionale, evitando la duplicazione e spesso la contrapposizione fra l’azione amministrativa e il suo controllo. **Assicurare al sistema una figura di dirigente pubblico in una accezione nuova e manageriale non può che essere funzionale al presidio del buon andamento complessivo dell’azione amministrativa, vale a dire che la managerialità del dirigente pubblico ha senso se è coerente con l’esigenza di buon andamento.**

Scindere questi aspetti comporterebbe a nostro avviso con pressoché assoluta certezza un aumento di costi (dovendo la pubblica amministrazione a questo punto dotarsi di altre figure deputate a controllare che l’operato del manager pubblico sia corretto e rispettoso dei principi di legalità), una deresponsabilizzazione fra chi risponde solo dell’efficienza e chi solo della legalità, una minore autorevolezza della dirigenza stessa. **Una scelta opposta comporterebbe il perpetuarsi della mancanza di una vera classe dirigente che sappia assumere in modo complessiva la responsabilità dell’azione amministrativa finanche negli enti di massima dimensione, dove pure la rilevanza della complessità organizzativa potrebbe far ritenere opportuno contemplare che il presidio manageriale e quello di garanzia sia affidato a distinte figure di pari livello.**

Questo non comporta che la funzione di direzione debba essere articolata necessariamente in ogni dettaglio e in ogni minima sua competenza, ciò che conta è che vi sia un nocciolo di competenze sempre presenti, il che solo può assicurare la crescita professionale, e anche la competizione sulla professionalità, di tale dirigenza.

Quanto al rapporto fra politica e dirigenza, il tema meriterebbe una memoria a parte, ma in questa sede crediamo necessario sottolineare che, prima e più di qualunque scelta ordinamentale, è importante condividere una impostazione culturale di fondo. E a nostro avviso questa impostazione non può che basarsi sull’idea che imparzialità e lealtà verso l’Istituzione Democratica non debbano essere due fattori in contrasto fra loro, ma debbano al contrario sostenersi a vicenda. **L’idea che l’imparzialità possa comportare una sorta di facoltà di non essere leali alla Istituzione Democratica, o all’opposto che la lealtà verso di essa possa portare a non essere imparziali, ci sembra pericolosa e alimenta un equivoco e una dannosa ambiguità di fondo nel rapporto fra politica e dirigenza di vertice.** A nostro avviso l’imparzialità significa rispetto delle regole, non indipendenza dalle direttive politiche, anzi il nocciolo del lavoro di un dirigente è proprio quello di dare attuazione alle direttive, è essa stessa regola del dirigente. Non c’è nessuna imparzialità nel disinteressarsi al programma di governo dell’Istituzione democratica che è chiamata (più di qualunque segretario, dirigente o funzionario) a guidare il comune, semmai si viene meno

al proprio stesso ruolo, al proprio stesso lavoro, e se ne deve rispondere. Ma altrettanto non c'è nessuna lealtà all'istituzione o nessun ruolo manageriale o apicale che consenta di dire che una cosa si può fare prescindendo dalle regole dell'ordinamento.

E' attraverso questa impostazione che, a nostro avviso, è possibile conferire nuova autorevolezza alla dirigenza e nuova credibilità al rapporto fra essa e la politica, superando le ambiguità del passato. **Mettere assieme imparzialità e lealtà non è il problema del rapporto fra politica e dirigenza, al contrario è la soluzione del problema.**

## **COME TRAGHETTARE LA RIFORMA ASSICURANDO UN RICAMBIO GENERAZIONALE**

Lo scenario precedentemente delineato comporta una forte assunzione di responsabilità in capo alla figura apicale unica, e quindi una immediata esigenza di adeguata professionalità, per la quale è imprescindibile anche una profonda convinzione, da parte di questi dirigenti, di voler accettare la sfida e le responsabilità connesse e di investire immediatamente le loro competenze al servizio di questo ruolo.

Gli ultimi decenni hanno peraltro visto una frammentazione delle funzioni assegnate ai Segretari, ed una lettura non sempre univoca del loro ruolo, così che anche la professionalità dei Segretari è andata parzialmente diversificandosi, e quindi accanto ad una solida base che consente di ritenere tuttora questo bacino professionale come quello di riferimento per avviare il nuovo sistema, si rinvergono anche professionalità che si sono indirizzate invece solo verso funzioni di puro controllo o che comunque, per attitudini o interpretazione del proprio ruolo, potrebbero non essere interessate ad accettare tale sfida.

Riteniamo quindi necessario prevedere una specifica disciplina transitoria che, consentendo scelte conformi alla professionalità maturata, favorisca un rinnovamento della classe dirigente apicale, assicurando una cultura professionale omogenea ed uniforme nel sistema delle autonomie.

Tale rinnovamento può avvenire mediante i seguenti interventi transitori:

- un incentivo all'uscita dal mondo del lavoro pubblico con prepensionamento a condizioni ragionevoli per gli attuali Segretari in possesso di predeterminati requisiti di età e anzianità di servizio;
- una opzione di uscita dalla sezione specifica dei Dirigenti Apicali, per i Segretari che intendano confluire nei Ruoli Unici nel profilo generico di dirigente; sotto tale aspetto riteniamo che sia coerente con l'attuale dipendenza dal Ministero dell'Interno, a seguito del suo subentro nella tenuta dell'albo alla soppressa Agenzia Autonoma dei Segretari, che sia consentita la mobilità anche nel ruolo della dirigenza dello Stato oltre che in quella degli enti locali;
- una uscita anche dal Ruolo Unico verso ulteriori profili professionali compatibili con la professionalità dei Segretari (ad esempio presso gli uffici a supporto delle Magistrature Contabili e Amministrative, o presso la stessa Autorità Nazionale Anticorruzione, conseguendo in tale ipotesi anche il vantaggio di rafforzarne le capacità operative e supportarne il funzionamento);

Il completamento del Concorso ancora in itinere (COA5), unitamente all'effetto dell'esercizio da parte dei Segretari di tali opzioni alternative, consentirebbe quindi un significativo ricambio generazionale, che assieme al previsto coinvolgimento di altre professionalità garantirebbe una dirigenza apicale innovata e fortemente attrezzata per svolgere fin da subito efficacemente la funzione di direzione apicale.

Il Segretario Nazionale  
Alfredo Ricciardi