

Il Segretario generale è un'eccellenza del Sistema delle Autonomie

Inviato da Walter Anello, responsabile Dip. programmazione e ricerca della SSPAL

Il Segretario è una figura istituzionale presente in tutte le Istituzioni locali, e specie nei comuni di minore dimensione (la stragrande parte dei comuni italiani) ha un ruolo unico ed insostituibile. Questa considerazione resta valida anche con il progredire del processo di associazione dei piccoli comuni nelle varie forme possibili.

Anzi, nei contesti di segreteria convenzionata fra più comuni, la funzione del segretario corrisponde perfettamente al suo profilo professionale di referente della "governance" locale, e pertanto a supporto del sistema delle relazioni istituzionali fra i vari enti, laddove una figura di direzione generale sarebbe oggettivamente pleonastica.

Il Segretario, inoltre, è una delle poche figure pubbliche che è stata in grado di rimettersi in discussione negli ultimi anni, cambiando morfologia e passando da un ruolo "centralistico" a un ruolo di soggetto dell'autonomia locale. Ciò assumendo egli stesso, con la riforma del 1997, il connotato di un "libero professionista al servizio del comune". Egli infatti supera un corso-concorso, accede ad un albo professionale, è scelto dall'organo politico, non vanta un contratto a tempo indeterminato con l'Ente (dopo dieci anni di nuovo regime, andrebbero a questo proposito anche riviste le norme sulla disponibilità, benché utili nella fase transitoria). Il moderno meccanismo di selezione professionale utilizzato per i Segretari andrebbe anzi esteso ad una più ampia parte (non tutta..) della Dirigenza pubblica.

Anche nei comuni maggiori l'unicità della figura rappresenta un valore, perché mette in rete le funzioni di "garanzia" della legalità (e si sa bene quanto ce ne sia bisogno..) in una essenziale visione unitaria con le funzioni di coordinamento delle attività dell'Ente. Ma indubbiamente negli Enti più grandi la presenza di un direttore operativo può avere un ruolo, anche se, a mio avviso, la normativa sull'autonomia della dirigenza, che nel nostro ordinamento resta un fattore da valorizzare ulteriormente, finisce per togliere funzione al direttore generale, schiacciandolo nell'ottica di "persona di fiducia" del Sindaco che, aggiunta alla mancanza di qualsiasi criterio di selezione non dà eccessive garanzie, specie in una fase di basso gradimento della "politica" da parte dell'opinione pubblica.

Certamente va approfondito il profilo culturale e professionale della figura apicale che, se unica, deve temperare tre profili fondamentali: quello di "garanzia" della distinzione fra politica e amministrazione, esercitando in particolare compiti di coordinamento dei controlli interni e della valutazione, non tanto delle "persone", quanto forse della qualità e della virtuosità delle "politiche" dell'Ente locale; quello sopra citato di segretario della "governance" locale, con una funzione di supporto "tecnico" alla "politica" e alle scelte di governo. In questa ottica, proprio il profilo "manageriale", pur essenziale, e su cui la SSPAL insiste in modo forte nei suoi corsi, appare al servizio delle altre funzioni e non una funzione esclusiva.

Infine una ultima considerazione: il valore del segretario nasce anche dalla "filiera" della sua formazione obbligatoria, un esempio da seguire per tutta la Dirigenza pubblica e non solo: formazione che parte con un concorso lungo, seguito da 12 mesi di corso (erano addirittura 24..) in cui sono fatti lavorare tantissimo e con metodologie interattive; dopodiché per passare di categoria i Segretari fanno un corso che ha lo stesso profilo di un master universitario di primo livello, per essere chiari devono raggiungere, solo per sostenere l'esame, 60 crediti formativi; successivamente per andare in comuni ancora superiori fanno un secondo master, fino ad 80 crediti formativi; per contratto devono certificare almeno 20 giornate all'anno di formazione; e non è finita perché stiamo studiando un master specifico, realizzato con più università, come strumento preferenziale per l'accesso ai comuni grandi, quelli di 1° A. Vogliamo sottolineare questo percorso come un caso di eccellenza del Paese, e che i giovani che hanno intrapreso questa carriera sono risorse importanti per assicurare efficacia ed efficienza all'azione amministrativa.

Parliamo pure di Direttori generali nelle città di maggiori dimensioni; ma partiamo da questo percorso, dalla certificazione della qualità dei soggetti, cui non basta una capacità manageriale che non conosca le specificità del lavoro pubblico. Anche se si parla di "privatizzazione" del lavoro pubblico, e se la conoscenza delle tecniche del privato sono utili, non bisogna dimenticare che la diversità di missione fra pubblico e privato richiede al "pubblico", se possibile, una maggiore professionalità.

Penso peraltro che sia utile avviare un confronto sull'apertura dell'Albo dei Segretari a dirigenti con il curriculum adeguato, ma sempre prevedendo per chi vi accede che abbia gli stessi obblighi formativi (e le stesse opportunità, ovviamente) dei Segretari. La SSPAL è pronta anche per questa "missione" istituzionale, ricordando che nell'attuale contesto di riforme, la vera ENA italiana andrebbe spesa sul sistema locale.

Per concludere, penso che gli organi politici debbano investire sulla figura del Segretario. Un professionista pubblico apicale di grande preparazione è un valore per l'autonomia locale e, nell'ottica federalista, per il Paese. Senza dimenticare che rappresenterebbe una di quelle riforme utili e a costo zero.

Segretari comunali 1865 - 2009: dal fascismo all'autonomia

Inviato da Osar gaspari, storico

Il segretario comunale e provinciale è stato ed è ancor oggi, nella maggior parte dei casi, il dirigente di comuni e province, nei piccoli municipi, molto spesso, l'unico in grado di predisporre l'attività amministrativa in accordo con le norme, di cui era interprete. Considerato sotto questo aspetto, che è quello che lo caratterizza, è evidente il legame tra il suo ruolo, la sua figura e i rapporti tra autonomie locali e realtà sociale e, ancora, tra queste e le istituzioni. Detto in altri termini, per avere piena comprensione della storia della categoria è indispensabile metterla in relazione con l'evoluzione degli enti nei quali essi lavoravano e lavorano, sia dal punto di vista dell'attività e delle competenze, sia da quello politico-istituzionale.

La legge che regolava comuni e province nell'Italia appena unificata (l. 20 marzo 1865, n. 2248, allegato A, art. 10) recitava "ogni comune ha un Consiglio comunale e una Giunta municipale. Deve inoltre avere un segretario ed un ufficio comunale. Più Comuni possono prevalersi dell'opera di uno stesso segretario". Il segretario comunale, abilitato alla professione da una patente rilasciata a seguito di esami sostenuti in Prefettura, e nominato dal consiglio, era protagonista di una vera e propria alfabetizzazione istituzionale del Paese appena unificato.

Alla fine dell'800 iniziava il primo sviluppo industriale, la popolazione delle città si moltiplicava, erano i comuni, da soli, a rispondere alle nuove ed accresciute esigenze dei propri cittadini. Nel 1888-89 il Presidente del Consiglio dei Ministri, Francesco Crispi stabiliva il passaggio dal sindaco designato dal Governo al sindaco scelto dal consiglio comunale. I segretari comunali, specie delle grandi città, accompagnavano i nuovi sindaci nelle iniziative che le amministrazioni intraprendevano per lo sviluppo della realtà locale, come Cesare Camera, di Firenze; Raffaele Drago, di Genova; Alfredo Lusignoli di Roma. Esclusi però quelli più famosi ed importanti, la grande maggioranza dei segretari sopportava condizioni di vita e di lavoro molto difficili. Nei congressi della categoria si chiedevano sicurezza di impiego e trattamento pensionistico, veniva eletto il deputato dei segretari comunali: Eutimio Ghigi che, senza molto successo, portò direttamente in Parlamento le richieste della categoria.

Nel primo '900, nell'età giolittiana, si sviluppava il primo miracolo economico italiano, i comuni attivavano e miglioravano i servizi pubblici locali, moltiplicavano le reti di trasporto pubblico e di distribuzione di acqua, energia elettrica, gas, costruivano scuole e case popolari. Il liberalismo perdeva progressivamente terreno e l'estensione dell'intervento della pubblica amministrazione nella realtà sociale, a partire da quella comunale, veniva ufficializzata con la legge sulle municipalizzazioni del 1903, una delle prime in Europa. In quegli stessi anni i segretari ottenevano maggiori garanzie in materia di lavoro e di previdenza: veniva varata la prima legge organica (l. 7 maggio 1902, n. 144); due anni dopo veniva istituita la cassa di previdenza per le pensioni a favore dei segretari e degli impiegati comunali (l. 6 marzo 1904, n. 69). Nel 1911, il regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale del 1908 (r.d. 12 febbraio 1911, n. 297), introduceva la normazione pubblicistica nell'impiego comunale - in vigore, in via di principio, fino al 1990 - che rendeva obbligatorio il concorso pubblico, dava garanzie in materia di impiego e licenziamento e assegnava ai segretari un voto consultivo di legittimità in giunta, non obbligatorio.

Una nuova tappa, fondamentale nell'evoluzione della categoria, era la soddisfazione di una delle principali richieste dei segretari: la statizzazione, che ritenevano indispensabile alla massima sicurezza dell'impiego (l. 17 agosto 1928, n. 1953). La storica concessione del 1928 però, avanzata ufficialmente per la prima volta in un congresso del 1911, giungeva in piena dittatura fascista, due anni dopo l'istituzione del podestà (l. 4 febbraio 1926, n. 237), a completamento del disegno autoritario del fascismo negli enti autonomi. Con la statizzazione si accentuavano decisamente le caratteristiche, già sviluppate nel periodo liberale, di un segretario controllore per conto dello Stato che ha limitato fortemente lo sviluppo delle capacità del segretario come dirigente.

Nel secondo dopoguerra, nonostante l'opposizione, tra gli altri, dei sindaci delle maggiori città italiane - che chiedevano il ritorno alla possibilità di scelta nell'ambito della categoria - al segretario comunale e provinciale veniva mantenuta la qualifica di funzionario statale di nomina prefettizia, retribuito dall'ente presso cui prestava servizio. Con l'avvento della Repubblica il principale cambiamento nell'ordinamento di comuni e province rispetto al periodo del centralismo fascista fu il ripristino dell'essenziale principio democratico dell'elettività.

Solo con la legge 8 giugno 1990, n. 142, "Ordinamento delle autonomie locali", si adempiva, dopo 42 anni, al dettato dell'art. 128 della Costituzione repubblicana che stabiliva una nuova legislazione in materia, dopo 56 anni di vigenza della precedente legge comunale e provinciale fascista del 1934, a 20 anni di distanza dall'istituzione delle Regioni a statuto ordinario. La legge, per alcuni aspetti, conservava ancora l'impostazione della normativa precedente, in particolare manteneva la qualifica di funzionario statale del segretario e la funzione di controllore, attribuendogli un parere di legittimità su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio di comune e provincia. Vi era anche, però, il rinvio ad un'apposita legge per l'istituzione di un albo, norma inattuata per anni che si sarebbe rivelata un primo, fondamentale, passo per il riconoscimento di una professionalità autonoma della categoria.

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 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 ha staccato dal segretario la funzione attribuitagli tradizionalmente di dirigente delle autonomie locali, anche se, come si è detto, nella grande maggioranza dei casi, il segretario continua ad essere il dirigente dei comuni.

I primi dodici anni dei Direttori generali: un bilancio lusinghiero

Inviato da Luca Mazzara, professore associato Economia Aziendale Università Bologna

L'introduzione della figura del Direttore generale negli enti locali avviene per la prima volta con la Legge 15 maggio n.127/97 (cd Bassanini Bis) che anticipa di fatto quanto poi successivamente disciplinato dal Testo unico degli enti locali del 2000 (ancora vigente in vista della prossima approvazione della Carta delle Autonomie). Le due disposizioni normative hanno di fatto inteso prendere atto che nelle amministrazioni provinciali e comunali di grandi e medio-piccole dimensioni vi era (e vi è tuttora) un primario fabbisogno organizzativo rappresentato dalla necessità di far interagire e dialogare tra loro secondo una logica interattiva, da un lato l'organo di governo, responsabile e fautore di precise scelte strategiche e dall'altro la struttura organizzativa dell'ente chiamata a fornire risposte operative a quelle finalità politiche prioritariamente definite.

L'attuale normativa prevede che i Sindaci dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 e il presidente della provincia possano (attraverso una preventiva delibera delle rispettive giunte) nominare un direttore generale, mediante contratto a tempo determinato, di durata pari a quella del mandato. Come è noto, le funzioni attribuite dalla legge al direttore generale sono sintetizzabili nelle seguenti: attuazione degli indirizzi e degli obiettivi strategici definiti dall'ente in coerenza quindi con le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia; supervisione del funzionamento della struttura organizzativa, i cui comportamenti devono essere finalizzati al conseguimento e miglioramento dei livelli ottimali di efficacia e di efficienza; predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi per ciascun esercizio oggetto di programmazione; coordinamento per quanto attiene la proposta del piano esecutivo di gestione che poi dovrà essere approvato dalla Giunta.

In quanto responsabile primario della struttura organizzativa a cui esso è preposto, il direttore generale coordina tutti i dirigenti dell'ente (fatta eccezione del segretario comunale o provinciale). Alla luce di circa dodici anni di operatività del direttore generale nella prassi italiane, si può evincere che tale figura (qualora la scelta politica sia stata guidata da criteri di capacità, competenze e professionalità maturati sul campo aziendale) si sia finora efficacemente distinta anche nei seguenti "ambiti di intervento":

- progettazione e sviluppo di piani strategici (uno studio appena terminato dallo scrivente ha confermato come vi sia un'elevata correlazione tra presenza del direttore generale e avvio e sviluppo di processi di pianificazione strategica rivolti al territorio)¹;
- coordinamento ed integrazione degli strumenti di programmazione con quelli di controllo della gestione;
- predisposizione e coordinamento dei sistemi di valutazione del personale (dirigente e non);
- affinamento di sistemi informativi per le decisioni;
- progettazione di sistemi di misurazione e controllo delle dinamiche concernenti i risultati delle aziende partecipate;
- identificazione di soluzioni innovative per la valorizzazione del patrimonio immobiliare comunale (o provinciale).

In termini di valutazione relativa alle prime esperienze maturate nel contesto italiano, va evidenziato come qualora la nomina del direttore generale abbia coinvolto un profilo "aziendale", l'ente ha beneficiato di notevoli risparmi in termini di riduzione nel numero dei dirigenti e del personale in senso ampio, in linea con quanto si sta richiedendo da anni alle nostre amministrazioni in termini di comportamenti organizzativi orientati a maggiori livelli di economicità.

Qualora il comune risulti essere di dimensioni ridotte, la normativa prevede che sia possibile associarsi (tramite apposite convenzioni) con altre realtà territorialmente limitrofe e affidare il coordinamento delle attività di direzione ad un'unica figura di direttore. Dall'osservazione delle prassi comunali sviluppatasi negli ultimi anni, va sottolineato come il ricorso al direttore generale per la gestione di più enti di piccole dimensioni in forma associata sia stato fondamentalmente circoscritto solo ad alcune esperienze, tra l'altro apprezzabili se viste in un uno sforzo complessivo di ricerca di forme razionali di governo della "res publica". La maggior parte dei Sindaci degli enti di minori dimensioni hanno preferito "estendere" la funzione di direttore generale al segretario già presente nella relativa struttura comunale, ritenendo che la suddetta mera estensione potesse in buona sostanza risolvere ogni fabbisogno di coordinamento e di programmazione dei numerosi processi organizzativi dell'ente.

Dal 1997 ad oggi, sono stati nominati circa 400 direttori generali, di cui 190 iscritti all'ANDIGEL (Associazione nazionale dei direttori degli enti locali, www.andigel.it) e la restante parte individuati tra i segretari generali (dal momento che la norma attribuisce anche questa facoltà ai sindaci e ai presidenti di provincia). Al diminuire della dimensione dell'ente, aumentano come già rilevato, i casi di direttori generali nominati tra le figure di segretario che già operano nell'ente. E' evidente che la scelta (anche se discrezionale) da parte del Sindaco (o Presidente) di nominare il direttore generale può essere sviluppata secondo varie soluzioni:

- un direttore generale proveniente da precedenti esperienze maturate in pubbliche amministrazioni (centrali o locali);
- un direttore generale proveniente da precedenti esperienze maturate in aziende che producono per il mercato (imprese);
- un direttore generale individuato all'interno della propria struttura organizzativa e quindi tra i dirigenti di maturata esperienza e soprattutto di indiscussa leadership interna;
- nomina del segretario generale dell'ente come direttore generale estendendogli le competenze originarie;
- nomina di un direttore generale incaricando un soggetto esterno con particolari requisiti anche se magari da tempo non

più professionalmente operativo.

Un tale spettro di opzioni ha consentito ai sindaci e presidenti degli enti locali italiani di intraprendere finora soluzioni organizzative alquanto differenziate e variegate. Ognuna di tali soluzioni può creare situazioni di vantaggio così come elementi di criticità: il bilancio di ogni esperienza di direttore può essere ragionevolmente effettuata solo al termine del periodo di quinquennale mandato dell'Amministrazione (e quindi per molti enti solo tra poche settimane). Ciò malgrado, vista l'elevata criticità implicita nell'introduzione del direttore generale in un contesto organizzativo delicato e complesso quale è quello degli enti locali, è evidente che qualunque sia il profilo del direttore generale, nel novero delle competenze che egli deve possedere e dimostrare di esercitare vi sono senza dubbio le seguenti:

- la gestione delle risorse umane, specie attraverso momenti di condivisione e interscambio di know-how professionale;
- il sapersi rapportare efficacemente con la politica, pur nel rispetto dei differenti ruoli organizzativi (alla prima infatti spetta la funzione di individuare gli obiettivi strategici e di formulare il relativo piano di priorità di intervento; al direttore spetterà la traduzione delle scelte strategiche in progetti ed azioni operative che dovranno coinvolgere l'intera organizzazione comunale (o provinciale) e rispondere all'esterno alle costanti pressioni esercitate dagli stakeholders locali);
- saper orientare la struttura organizzativa e quindi i relativi comportamenti individuali di chi ne fa parte secondo logiche improntate al conseguimento di ottimali performance in termini di efficienza, efficacia e qualità, implementando processi e strumenti di misurazione e confronto delle performance;
- l'essere in grado di intraprendere significativi percorsi di ristrutturazione e riorganizzazione dei processi e delle strutture organizzative;
- la comunicazione della dinamica dei principali processi organizzativi e le performance economico-sociali conseguite in ciascun anno del mandato alla collettività e ai mass-media secondo logiche di social accountability.

Vi sono molte amministrazioni italiane nelle quali le figure di Direttore e segretario generale hanno dimostrato di poter efficacemente coesistere pur nel reciproco rispetto delle proprie competenze e dei ruoli distintivi. La scelta di figure con spiccata propensione manageriale quali direttori si motiva per la non più irrinunciabile esigenza di avviare nei nostri enti significativi (a volte anche drastici) percorsi di snellimento organizzativo funzionale alla necessità di fronteggiare scenari impellenti caratterizzati da continue dinamiche in termini di nuove domande di servizi da parte della collettività e dei territori da un lato, in un contesto di scarse risorse finanziarie (ed umane) che costringerà sempre più gli enti alla ricerca di interventi "sostenibili" in una prospettiva di medio-lungo termine.

Vi sono altresì numerose funzioni per le quali la presenza di competenti figure di segretari resta fondamentale al fine di mettere l'amministrazione nelle condizioni di ricercare contrattualmente le modalità di svolgimento di attività e servizi più idonee al conseguimento delle finalità istituzionali. Le funzioni di direttore e segretario, di conseguenza, qualora siano affidate a figure professionalmente competenti e in grado di avviare proficui rapporti di comunicazione all'interno dell'organizzazione, hanno dimostrato più volte di costituire un tandem virtuoso per lo sviluppo dei processi di innovazione organizzativa e gestionale dell'ente stesso. Ciò che deve restare un punto fermo, ad avviso dello scrivente, è che la figura di direttore generale deve possedere (avendo seguito predefiniti percorsi formativi anche post-lauream e/o sperimentato nella relativa esperienza dirigenziale pregressa) specifiche competenze in tema di pianificazione strategica, programmazione e controllo della gestione, misurazione e valutazione delle performance e una spiccata propensione specie verso i tanto auspicati processi di innovazione organizzativa, senza dei quali le nostre amministrazioni rischieranno di perdersi di fronte agli attuali scenari congiunturali.

Pur nel rispetto delle dovute eccezioni, non sempre tali propensioni sono ravvisabili in coloro che hanno maturato esperienze esclusivamente di tipo giuridico ed amministrativo, specie qualora tali figure non si siano preventivamente cimentati in percorsi formativi a taglio manageriale, finalizzati a colmare le naturali lacune economico-aziendali. In tale direzione, è da apprezzare la crescente diffusione di percorsi formativi sia di tipo universitario che post-lauream (Master e corsi di alta formazione) finalizzati alla valorizzazione e perfezionamento delle conoscenze specialistiche dei processi e degli strumenti per l'introduzione e lo sviluppo dell'innovazione organizzativa e gestionale delle amministrazioni pubbliche locali.

Il primo obiettivo deve essere una reale innovazione dell'Ente locale

Inviato da Ebron D'Aristotile, Direttore Generale Comune di Chieti, Professore a contratto Università Chieti-P

A circa dodici anni di distanza dall'introduzione della figura del Direttore Generale all'interno del panorama degli enti locali, uno dei temi che, purtroppo, ancora oggi fa discutere, è quello del rapporto esistente con il segretario. Si sottolinea il termine "purtroppo" in quanto nell'ambito di una più ampia e sistemica revisione di ruoli e funzioni all'interno dell'ente, detta problematica costituisce un aspetto secondario e contingente che rischia però di spostare l'attenzione del legislatore e degli studiosi della materia dal vero obiettivo e, cioè, assicurare una "reale" innovazione all'ente locale. Innovazione intesa come capacità di dare un significato operativo a temi quali i principi di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza a cui tutte le riforme legislative, dal 1990 in poi, si sono richiamate.

Si tratta di principi condivisi ma, allo stesso tempo ancora inattuati, proprio per l'eccessiva fiducia riposta nello strumento legislativo o regolamentare e che, invece, proprio negli ultimi anni, grazie all'impulso dato dai direttori generali attraverso il loro operato, ha visto un primo e significativo momento di implementazione pratica.

La figura del direttore generale, infatti, a parere di chi scrive, deve essere vista quale "agente innovatore" in grado di implementare metodi e strumenti aziendali in un contesto ancora fortemente ancorato ad un modello burocratico tipico del primo periodo unitario. Si ricorda come detto modello, figlio di una visione weberiana, riconosceva un ruolo strategico al segretario dell'ente quale interprete e controllore della regolarità legislativa e regolamentare dei singoli atti e delle procedure.

Il superamento con notevole ritardo di quel modello, coinciso con la riduzione delle fonti di finanziamento esterne e con una conseguente maggior necessità di allocare nel modo migliore le scarse risorse disponibili per soddisfare le sempre maggiori esigenze e richieste della collettività amministrata, a cui si aggiunge una maggior difficoltà interpretativa nella lettura delle azioni di un ente locale a seguito dello spostamento da un unico centro decisionale e gestionale (consiglio/giunta) a tanti centri di responsabilità, del potere di impegnare l'ente nei confronti del mondo esterno, ha ancor più evidenziato le nuove ed essenziali funzioni del direttore generale, disegnandone un ruolo molto distante da quella funzione di controllo cui era preposto un tempo il segretario.

Certo la soluzione legislativa introdotta nel 1997 e riconfermata nel D. Lgs. 267/2000 necessita di modifiche. Il dettato normativo contenuto nell'articolo 108 del TUEL che prevede che il sindaco disciplini contestualmente al provvedimento di nomina del Direttore Generale i rapporti tra quest'ultimo ed il segretario, secondo l'ordinamento dell'ente e nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli, appare insufficiente a dare una risposta esauriente. Certo la definizione delle funzioni affidate dall'articolo 108 del TUEL al Direttore Generale costituisce un primo spartiacque. Inoltre la precisazione contenuta nello stesso articolo per cui al Direttore rispondono nell'esercizio delle funzioni assegnate i singoli dirigenti ad eccezione del segretario, disegna in modo chiaro ed inequivocabile un organigramma che vede la direzione generale quale punto di snodo tra la parte politica e quella tecnica ed il segretario quale soggetto posto in una funzione di staff di assistenza e consulenza giuridico amministrativa agli Organi.

Ciò detto è importante sottolineare come l'atto con il quale in Sindaco individua competenze e ruoli per ciascuna delle due figure costituisca uno dei momenti di maggior criticità da cui dipende poi l'efficacia del rapporto di collaborazione tra i due soggetti e di conseguenza una efficiente azione dell'ente nel suo complesso.

Volendo brevemente richiamare alcune macroattività certamente ricollegabili alle due figure senza alcuna pretesa di essere esaustivi ma con l'intenzione di partecipare a chiarire, qualora ve ne fosse bisogno, i contenuti certamente riconducibili ai due soggetti potremmo certamente concludere che

A) spettano al segretario

- tutte le funzioni di assistenza agli organi ed in particolare l'assistenza /consulenza giuridico amministrativa al Consiglio ed alla Giunta;

- le funzioni notarili;

- le ulteriori funzioni assegnabili su richiesta specifica del Sindaco;

B) spettano al Direttore generale tutte le funzioni manageriali. Pertanto questi dovrà potersi avvalere di strumenti utili per governare problematiche relative a :

- pianificazione strategica;

- programmazione triennale/annuale, gestione e controllo;

- struttura organizzativa

- gestione del personale

- sistemi informativi

Da quanto sopra riportato si comprende come una adeguata e precisa ripartizione di compiti e funzioni riduce il rischio di costruire una struttura organizzativa con una duplice figura apicale, assicurando a ciascuna di esse ben definiti compiti operativi e valorizzandone le specifiche professionalità. D'altra parte, come già detto in precedenza, le funzioni e gli obiettivi

che il direttore generale ed il segretario devono perseguire sono completamente diversi.

Il direttore generale è espressione di una nuova cultura manageriale che sempre più va affermandosi negli enti locali. In questa ottica egli deve apportare tutto il suo bagaglio di conoscenze aziendali, promuovendo la definizione di una "vision" dell'ente, una organizzazione modellata e finalizzata ai risultati, strumenti per la misurazione degli output e degli outcome, sistemi di valutazione delle performance che facilitino un "gioco di squadra" nell'ente locale. Le sue competenze costituiscono vere e proprie nuove funzioni, figlie di un cambiamento del quadro istituzionale e normativo degli ultimi venti anni, che vede quali pietre miliari l'elezione diretta dei sindaci, un aumento dell'autonomia finanziaria degli enti, una maggiore autonomia gestionale dei dirigenti, un nuovo regime giuridico del pubblico impiego.

In altri termini il direttore costituisce una nuova figura e non una evoluzione di quella del Segretario. Ne consegue che le difficoltà che si potrebbero incontrare in una prima fase, in sede di sua introduzione in un contesto fortemente statico e conservatore quale un ente locale, non deve scoraggiare né condurre alla ricerca di soluzioni pasticciate. E' inutile negare che l'attuale modello può dar luogo se non adeguatamente gestito ad un "Giano bifronte" ma anche in tal caso l'equilibrio aziendale è, di fatto, rimesso alla professionalità ed alla intelligenza delle persone chiamate a rivestire detti incarichi.

Il direttore generale è un'innovazione, non un'evoluzione naturale del Segretario

Inviato da Giancarlo De Maria, Coordinatore del Comitato Scientifico Associazione Nazionale dei Direttori Gen

La questione di chi dovrà ricoprire la funzione di direzione generale nell'ente locale di domani e il correlato destino dei Segretari e dei Direttori Generali andrebbe una volta tanto affrontata al di fuori di ogni logica di preconcepito schieramento. Per tentare di incamminarsi su questa strada è necessario dare anzitutto risposta alla domanda di quali opzioni per il futuro delle due figure siano più idonee a garantire il rapporto di fiducia tra vertice politico e dirigenza, ma, al tempo stesso, il rispetto dei principi di buon andamento della P.A. della distinzione delle funzioni tra politica e gestione e della piena autonomia organizzativa degli Enti locali.

Proviamo a procedere con ordine, partendo dalla constatazione di come la figura del Direttore Generale costituisca un'innovazione nel nostro ordinamento e non una "naturale evoluzione" di quella del Segretario. Nulla di ciò cui era preposto un tempo il Segretario Generale ha a che fare, infatti, con i valori in cui viene declinato il principio di buon andamento della P.A. già dalla L. 241/90; vale a dire i valori della trasparenza e della responsabilità. Entrambi richiamano invece a ciò che la legge prevede esplicitamente quali funzioni del Direttore Generale.

La trasparenza dell'azione amministrativa non può prescindere, infatti, dalla rendicontabilità strettamente connessa a sua volta all'esistenza di validi sistemi di controllo interno sull'efficienza/efficacia.

Ed è il DG, cui la legge affida la proposta di PEG e la definizione del piano dettagliato degli obiettivi, la figura posta naturalmente a presidio della funzione di questo tipo di controllo interno.

Così come in virtù delle stesse funzioni di traduzione in obiettivi e progetti dell'indirizzo politico costituisce quello snodo tra politica e gestione che facilita la concreta applicazione del principio di distinzione.

Il DG è chiamato a coordinare dirigenti responsabilizzati al fine dell'attuazione del PEG e del PdO, mentre il coordinamento del Segretario aveva ad oggetto dirigenti che tali erano solo nominalmente non essendo affatto responsabilizzati sui risultati dell'azione amministrativa di competenza dei loro settori.

La cultura del risultato e quindi della trasparenza e rendicontabilità ha riempito di contenuti il principio costituzionale del buon andamento della P.A. ed implica un coordinamento di natura ben diversa dal passato che si esercita nei confronti di dirigenti veri cui il principio della distinzione delle funzioni ha affidato una responsabilità prima estranea al nostro ordinamento.

Mentre il coordinamento del Segretario trovava la sua piena ragion d'essere nel superato sistema valoriale in quanto si esercitava su "dirigenti" chiamati al mero rispetto della legittimità negli atti da loro peraltro soltanto istruiti.

La nuova cultura, ovviamente, non ha soppiantato ma si è affiancata a quella della legittimità il cui rispetto è altrettanto essenziale dell'efficienza/efficacia dell'azione amministrativa. Ma sulla correttezza dei propri atti è oggi responsabilizzato ogni singolo dirigente e la permanenza di una figura di coordinamento con le caratteristiche del tutoraggio comporterebbe il ritorno dei dirigenti ad una condizione di deresponsabilizzazione perfino in ordine alla legittimità. Nulla tuttavia vieterebbe che gli Enti, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, individuino la figura posta a presidio della funzione di controllo interno di legittimità nell'ambito degli attuali Segretari. I quali troverebbero in tal modo una collocazione in linea con la loro specifica professionalità scongiurando l'evidente forzatura che li vorrebbe unici depositari di una tipologia di direzione generale del tutto estranea alla loro storia.

L'autonomia organizzativa degli Enti locali, introdotta dalla legge 142/90 e rafforzata dalla successiva normativa, non si comprende, inoltre, come possa continuare a subire il vulnus dell'imposizione ope legis della figura del Segretario; e ancor più se la legge domani imponesse questa figura come unica cui sia legittimo affidare la funzione di Direzione Generale. Se ogni Ente è libero di dotarsi dell'organizzazione che ritiene più efficace per il perseguimento dei propri fini, tanto più lo dovrà essere in merito all'individuazione del vertice gestionale.

Infine: se domani la legge restringesse l'ambito di scelta della figura apicale all'albo prodotto dall'Agenzia dei segretari metterebbe a rischio la prevalenza del principio del rapporto di fiducia intercorrente tra vertice gestionale e vertice politico rispetto a quello dell'assunzione per concorso pubblico che è stata sancita in più sentenze della Consulta.

In conclusione:

- * la figura del Segretario non è sovrapponibile a quella del Direttore Generale;
- * la sua sovrapposizione farebbe correre il concreto rischio di continuare a declinare il principio di buon andamento con la sola correttezza formale,
- * l'obbligatorietà della sua presenza, oltre a costituire per i Comuni un onere in sé ingiustificato, inficia il principio dell'autonomia organizzativa degli EE.LL.
- * infine, se imposta come vertice gestionale, compromette il prevalere del rapporto di fiducia tra vertice politico e vertice gestionale.

Meglio sarebbe quindi se la Carta delle Autonomie non contenesse prescrizioni sul vertice gestionale disegnando al

tempo stesso un futuro certo per i Segretari e i DG. Valorizzando quanto in termini di innovazione hanno prodotto i DG nelle realtà in cui hanno operato e utilizzando in modo adeguato il grande patrimonio di professionalità specifica espresso dai Segretari.

L'Ente locale dovrebbe decidere in piena autonomia sulla figura di vertice dell'amministrazione

Inviato da Gabriele Orsini, Segretario generale provincia di Livorno

Ricordo sempre che all'inizio della mia luminosa carriera il tema che più "intrigava" i giovani segretari comunali usciti dai primi corsi di formazione che il Ministero dell'Interno organizzava alla fine degli anni 60, era la denominazione della funzione. Non piaceva il termine "segretario" sembrava riduttivo specialmente per noi laureati abituati a individuare nel segretario una funzione "ancillare" e non certo dirigenziale. Insieme alle battaglie per i primi contratti di categoria e la costituzione di un sindacato legato ai sindacati confederali e staccato da quello tradizionale corporativo, si lottava infatti anche per essere riconosciuti come "direttori".

La battaglia è stata lunga ma alla fine l'abbiamo spuntata e infatti con la famosa riforma Bassanini del 1997 arrivò anche il direttore anche se non era certo la riforma che una parte di noi di quella generazione aveva auspicato. Si cercava, sempre a quei tempi, il raffronto con le realtà europee anche per verificare la rispondenza della figura alla Carta europea delle Autonomie e si scopriva allora che, a quei tempi il segretario made in Italy e anche quello "hecho" in Catalogna, non aveva quelle caratteristiche perché non era nominato dall'ente locale ma da un ente esterno.

La nostra lotta perché la figura di vertice dell'ente locale fosse di nomina dell'ente locale non dal Ministero, o dalla concorrenza, come si diceva scherzosamente quando i segretari erano ancora visti, specie da noi in Toscana, come spie della Prefettura o nel Nord, quando arrivò la Lega (non quella nostra delle Autonomie, ma la Lega Nord) come agenti di Roma ladrona, provenienti dalla cultura ministeriale del centro sud, ha avuto successo appunto con Bassanini anche se la spallata decisiva la dette il primo ministro degli interni di Berlusconi Maroni, che sulla spinta dei sindaci Leghisti, voleva che fossero loro a nominarsi i segretari eliminando tutti quelli che avevano le caratteristiche prefettizie a loro inive. Fu aggiunta però come una postilla che all'inizio era sfuggita, una possibilità ulteriore per il Sindaco e il Presidente eletto direttamente dal popolo: al segretario generale obbligatorio si poteva aggiungere un direttore generale che svolgeva le funzioni di general management, individuate con termini della scienza dell'organizzazione aziendale, funzioni che aveva però sempre comunque svolto il vecchio segretario di nomina ministeriale.

Così secondo me è finita un'altra volta la mancata riforma del segretario generale con la nomina di due organi di vertice come i due consoli della Roma: l'innovazione della nomina di segretario e direttore hanno ulteriormente "inquinato" il tema in discussione perché, nella difficoltà di individuazione precisa e puntuale dei compiti, in genere si è riscontrato la classica vicenda dei due galli in un pollaio o per usare termini del management aziendale, i "fighting chiefs" che non hanno certo fatto bene all'azienda comune o provincia che si voleva riformare in senso aziendalistico.

Sembra che nessuno si chieda come sia possibile che di fronte ad un Segretario al quale è richiesta l'iscrizione ad un Albo che avviene dopo un difficile e lungo percorso abilitante, al direttore non sia richiesto nessun specifico requisito se non quello di essere appunto di fiducia del sindaco/presidente. Anche se i giovani colleghi segretari con un'interpretazione geniale della Bassanini, facendosi nominare direttori anche nei piccoli comuni, hanno risolto il conflitto a loro favore e nel contempo hanno superato il problema insormontabile, per noi segretari semplici, del contratto tant'è che è scomparso il sindacato, sia quello autonomo della vecchia tradizione sia quello nostro confederale.

Io da tempo propongo una soluzione che provenendo dalla minoranza della minoranza, non ha mai trovato seguito, ma mi fa piacere riproporla qui come lascito testamentario alla fine della carriera per i futuri se ci saranno ancora segretari/direttori, in occasione del federalismo. Una delle competenze sottratte allo Stato con la riforma del titolo V della Costituzione e neanche passate alla Regione ma di precipua spettanza dell'ente locale è l'organizzazione: e allora cosa c'è di più rilevante nell'organizzazione se non la nomina e la definizione del ruolo e dei titoli del proprio dirigente di vertice? C'è una norma statale o anche regionale che stabilisca come deve essere il capo dell'ufficio tecnico o il comandante dei vigili o il ragioniere capo o l'ufficiale d'anagrafe? No di certo: è il Regolamento organico di ogni ente locale che lo fissa e allora perché il segretario/direttore deve essere uguale in tutti i comuni? Perché con la riforma federalista non si lascia allo statuto dell'ente locale di decidere come lo vuole questo organo di vertice senza confonderlo né con l'uomo di fiducia puro e semplice, come l'attuale direttore, né con un uomo di alta professionalità principalmente giuridica che a seconda dove verrà impiegato risulta sprecata e soprattutto confusa con funzioni di garanzia e controllo quando è l'organo che lo nomina che dovrebbe essere controllato?

Questo provvedimento da prevedere nel nuovo Codice delle Autonomie andrebbe proprio nel senso del potenziamento di queste autonomie che il Federalismo esalta ma andrebbe ovviamente affiancato anche da altri provvedimenti come: la revisione dei cosiddetti comuni polvere; la costituzione di una scuola di formazione di questi nuovi funzionari che dovrebbe essere costruita su basi regionali per tutta la dirigenza degli enti locali magari ristrutturando l'attuale SSPAL dei

Segretari; l'eliminazione della costosa ed inutile Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari della quale " Il Mondo " proprio nella recente pubblicazione del 24/4/09 denuncia le faraoniche , inutili e clientelari spese di gestione pari a quelle di un Comune medio; l'eventuale istituzione di un organo di controllo che comunque tutti, maggioranza e minoranza continuano a reclamare , da affidare però ad ente terzo ed esclusivamente sugli atti rilevanti e soprattutto sui risultati della gestione .

Questa è la mia ricetta per risolvere il problema annoso del segretario comunale/provinciale versus direttore anche si mi rendo conto che è una ricetta che andrebbe prescritta per una cura generalizzata su tutto il corpo delle autonomie locali per potere avere servizi efficienti ed efficaci con finale soddisfazione dei cittadini utenti/clienti .

Un sistema amministrativo ha bisogno di poteri e contropoteri

Inviato da Luigi Massa, Direttore generale Comune di Napoli

Ho partecipato, come deputato della XIII legislatura e presidente del comitato pareri della commissione affari costituzionali, alla definizione del testo di legge che ha riordinato la figura del segretario comunale e introdotto quella del direttore generale. Poi, a conclusione della legislatura, ho assunto il ruolo di direttore generale del Comune di Napoli. Direi che il "posto di osservazione" da cui parto per formulare le mie considerazioni sul tema è sicuramente privilegiato. Sostenni allora - e lo sostengo ancora oggi - l'esistenza di due necessità.

Primo: dare ai sindaci - eletti direttamente dai cittadini - la possibilità di nominare ai vertici dell'amministrazione una figura (professionale) di fiducia capace di svolgere la funzione di snodo tra la decisione politica e l'attività gestionale, stante l'obbligo europeo (assolutamente corretto e da confermare) di separazione delle funzioni. Secondo: garantire contemporaneamente la terzietà dell'amministrazione e il rispetto pieno della legalità. Per queste ragioni - ora come allora - ritengo che il sistema, per stare in equilibrio, abbia la necessità di dotarsi di due figure professionali diverse con compiti differenti pur nello spirito - che sempre dovrebbe presiedere ai rapporti interni di una pubblica amministrazione - di leale collaborazione.

La prima figura, con competenze manageriali ma con buona conoscenza del quadro normativo pubblico, deve rivestire il ruolo di vertice della complessa attività gestionale coordinando dirigenti e funzionari, assegnando loro gli obiettivi fissati dall'amministrazione e le conseguenti risorse necessarie, monitorando l'azione della struttura, valutando i risultati della stessa, portando innovazione. Deve essere scelta dal sindaco, deve possedere una adeguata professionalità e al sindaco deve rispondere. La seconda, invece, deve essere un professionista del diritto pubblico e deve verificare che l'azione amministrativa mantenga sempre le caratteristiche di rispetto della legalità. Un controllore, insomma, che verifica le procedure negoziali, stipula i contratti pubblici, controlla (a posteriori) la legittimità degli atti della dirigenza (e dei funzionari, per i comuni minori) con obbligo di segnalare le irregolarità riscontrate previo invito all'adozione di atti di autotutela.

La prima figura - il direttore - sarà spronato ad agire, a far corrispondere l'attività della struttura operativa alle attese dell'autorità politica. La seconda, il segretario, pur nel rispetto degli indirizzi politici fissati da chi democraticamente è stato eletto dai cittadini, deve garantire la terzietà di un'amministrazione che ha anche compiti autoritativi (e non solo di erogazione di servizi) verso il cittadino e il pieno rispetto delle leggi. Un sistema, per essere tale, ha bisogno di poteri e contropoteri: il mettere nelle mani di un unico soggetto, per giunta scelto fiduciarmente dal sindaco (sia esso un direttore o un segretario), il potere di agire e controllare non costituisce una garanzia sufficiente basandosi a quel punto solo sull'etica del singolo funzionario. E proprio in termini di sistema, il rapporto meramente fiduciario, non rappresenta una garanzia (soprattutto in tempi in cui l'etica pubblica non sembra godere di grande considerazione nel Paese). E' ovvio, allora, che il sistema così com'è non funziona e dopo oltre dieci anni ha bisogno di manutenzione straordinaria. Perché se la figura del direttore può considerarsi adeguata nel quadro normativo attuale, la seconda - quella del controllore - non può avere le stesse caratteristiche fiduciarie. Il criterio di nomina, quindi, deve essere diverso: naturalmente senza il ritorno al passato della nomina prefettizia deve comunque garantire quell'indipendenza nell'azione che il rapporto strettamente fiduciario non è in grado di garantire. Nomina consiliare con maggioranza qualificata? Nomina da parte di un'agenzia governata dal sistema delle autonomie? Sono entrambe ipotesi possibili.

A questa mia suggestione so già come si risponderà: è un problema di costo, perché due figure di vertice costano il doppio. A parte che i comuni medi e grandi (e le province) se lo possono permettere (basta leggere i bilanci) sembra a chi scrive che sommessamente altrove - ragionando per la figura di controller sul ruolo delle associazioni intercomunali (dovremo ben semplificarlo questo Paese, o no?) - tale spesa sia ampiamente giustificata. E credo altresì che per le associazioni intercomunali il controller (segretario) possa essere pagato da un fondo nazionale cui contribuiscano in modo paritario lo Stato, le Regioni e i singoli comuni (per altro, nei comuni minori questa figura potrebbe anche certificare i bilanci - ovviamente garantendo adeguato percorso formativo). Tutto sta a capire se c'è spazio, oggi, per ragionare in termini di sistema oppure se, anche qui, si vuole semplificare al massimo. Attenzione però: la storia italiana ha già sperimentato la semplificazione estrema. Con la nomina dei podestà ai tempi del fascismo. E, anche allora, all'inizio, il regime ebbe un grande consenso popolare.