

Il nuovo quadro di competenze del segretario comunale e provinciale alla luce delle recenti ipotesi di riforma: un auspicio o pura disputa accademica?

L'esigenza di una riforma complessiva dello status del segretario comunale e provinciale affonda le sue radici già nel periodo immediatamente precedente alla legge n. 142/1990 e dunque alla vigilia della prima vera e propria normativa organica delle autonomie locali successiva al testo unico del lontano 1934. Fu infatti in quella sede che il legislatore avvertì in maniera decisiva l'esigenza di creare un collegamento forte tra il capo dell'amministrazione locale ed il vertice burocratico dell'ente: non a caso fu per la prima volta previsto che il segretario venisse nominato e revocato di intesa con il sindaco (e non più dunque unicamente dal prefetto) e che venisse istituito un albo alla gestione del quale partecipassero anche le rappresentanze delle autonomie locali. Tutto ciò era perfettamente in linea con uno dei principi più innovativi che la prima riforma complessiva delle autonomie locali voleva introdurre nel nostro ordinamento e cioè il principio di separazione tra politica e gestione, nell'ambito del quale il segretario comunale e provinciale avrebbe dovuto svolgere un ruolo di primo piano.

Si può tranquillamente sostenere che fu proprio la mancata piena attuazione di quella iniziale riforma a determinare le conseguenze (presentazione di un quesito referendario tendente alla abrogazione della figura in oggetto) che convinsero l'allora Ministro della Funzione pubblica a varare un ripensamento del ruolo e delle funzioni del segretario, esaltandone in misura maggiore i connotati di vicinanza alla realtà e alle esigenze delle municipalità. Il salto di qualità compiuto dall'art. 17 della legge n. 127/1997 fu quello di ripensare in chiave gestionale il ruolo del segretario comunale e provinciale, attribuendo a quest'ultimo una connotazione in senso territoriale: finalmente la gestione dell'albo veniva separata dagli organi centrali dello Stato e la nomina e la revoca passavano nella esclusiva competenza del capo dell'amministrazione, inaugurando la nuova stagione del rapporto fiduciario tra il vertice della politica ed il capo della burocrazia dell'ente.

Ma la riforma Bassanini, a sua volta, era stata superficiale e frettolosa nell'affrontare in modo compiuto il nodo fondamentale dell'assetto direzionale dell'organizzazione: infatti, da una parte, la mancata previsione di una attribuzione automatica delle funzioni di direzione generale al segretario comunale, dall'altra, la possibilità di investire di tali funzioni un soggetto esterno all'ente e al di fuori del contesto organizzativo di esso, avrebbero dato vita ad una riforma geneticamente inadeguata. Non a caso, i primi problemi sarebbero nati subito dopo la legge e, in un secondo momento, in sede di definizione del primo accordo contrattuale nazionale successivo ad essa. Già nel 2001, si rivendicava con forza una revisione della legge entrata in vigore poco tempo prima.

Il resto è storia dei nostri tempi e, dunque, non a caso, oggetto della presente indagine.

Sta di fatto che la riforma del 1997 ha inevitabilmente conseguito una serie di importanti effetti, la cui evidenziazione diventa importante al fine di rispondere ai quesiti posti dalla traccia:

- a) Come si diceva poc'anzi, ha introdotto il concetto di rapporto fiduciario tra il sindaco e il segretario e, a modesto avviso di chi scrive, sarà ben difficile un arretramento su questo punto;

- b) In secondo luogo, ha legato la figura del segretario alla realtà delle autonomie locali, pur riuscendo ad evitare una “municipalizzazione” o addirittura una “regionalizzazione” dello status: il segretario è parte integrante delle autonomie locali e ne condivide le sorti, negli aspetti negativi e in quelli positivi;
- c) In terzo luogo, ha rafforzato il ruolo del segretario nel momento stesso in cui a questi siano attribuite le funzioni di direzione generale, ma lo ha enormemente ridotto qualora esse dovessero essere conferite all'esterno;
- d) Infine, ha finalmente costretto questa figura ad uscire dal profilo leguleio in cui si era andata a cacciare e a scendere dalla torre d'avorio dove si era attestata con l'utilizzo, a volte strumentale, del parere di legittimità.

Ma posti questi risultati, quale è il futuro profilo del ruolo e quali dovrebbero essere le competenze professionali (e dunque le conoscenze) idonee ad esercitare tale ruolo in modo corretto?

Vi sono dei traguardi conseguiti, come si è già visto, dai quali sarà ben difficile tornare indietro. Il sistema della nomina ed il rapporto fiduciario con il capo dell'amministrazione sono considerati una conquista: una eventuale ritirata potrebbe ingenerare l'impressione di una volontà centralista, a maggior ragione fuori luogo in un momento in cui il termine federalismo è la parola più in voga tra i nostri politici. Certo si può migliorare: si può cercare di limare quegli aspetti della procedura di nomina che sono degenerati nell'arbitrio o che hanno eccessivamente politicizzato la figura del segretario, trovando purtroppo un terreno piuttosto fertile nel paese dei guelfi e ghibellini. Ma non certo tornare indietro. Allo stesso modo, il collegamento tra il segretario comunale e provinciale e la realtà delle autonomie locali è un paletto ormai piantato in profondità: le nostalgie ministeriali e i tentativi di regionalizzazione della figura costituiscono solo dei fastidiosi residui bellici ed ogni volta che tornano alla ribalta, vengono spazzati via dopo pochi giorni.

Se queste sono le premesse, allora, forse è lo stesso quadro ordinamentale della pubblica amministrazione e delle autonomie locali a fornire la strada giusta per ridisegnare in maniera compiuta questo ruolo.

Innanzitutto, ormai, è necessario affrontare e risolvere la vaexata quaestio della *reductio ad unum*: la funzione apicale deve superare l'attuale – pur se solo eventuale - dualismo ed essere ridotta all'unità. L'esistenza di un city manager esterno negli enti piccoli, medi e medio-grandi rende quasi del tutto inutile la figura del segretario; nelle macro realtà e in quelle metropolitane, poi, lo spazio per una figura di direzione operativa impegnata sul fronte gestionale potrebbe essere egualmente ritagliato senza con ciò intaccare il vertice della burocrazia che rimarrebbe unico.

In secondo luogo, il segretario, una volta superato il problema della dicotomia, dovrebbe essere non tanto un direttore generale quanto il titolare della funzione di direzione generale dell'ente, che è cosa abbastanza diversa. Egli ne sarebbe semplicemente un protagonista, probabilmente il più importante; ma questa funzione dovrebbe essere espressa collegialmente da tutti i componenti del comitato direttivo poiché lo schema piramidale del modello italo-franco-belga non è più pensabile nel contesto della organizzazione pubblica moderna. Si passerebbe piuttosto ad uno schema di coordinamento dei soggetti e di sovrintendenza delle attività, in cui appunto, la funzione direzionale sarebbe esercitata collegialmente e coordinata dal segretario che rappresenterebbe la cerniera di congiunzione tra i poteri politici e le funzioni gestionali.

Dunque, il segretario costituirebbe il fulcro attorno al quale realizzare il raccordo tra sfera politica e sfera amministrativa; e questa non è una novità perché già la bozza di

riforma della Carta delle autonomie locali Amato-Lanzillotta nel Gennaio del 2008 aveva previsto uno schema di questo tipo che si coniugherebbe perfettamente con le nuove funzioni che il ddl Calderoli dello scorso mese di Luglio affiderebbe al segretario: e cioè la predisposizione del piano degli obiettivi e la proposta del piano esecutivo di gestione. In tal modo, funzione principale e fondamentale del segretario sarebbe quella di attuare il programma di governo dell'ente in base alle direttive della politica ed utilizzando lo strumento che tipicamente marca la separazione tra politica e gestione, che è il PEG. In definitiva al segretario spetterebbe di tradurre in obiettivi concreti le idee della politica. Tra l'altro, ciò sarebbe in linea con il rapporto fiduciario di cui si è parlato prima ed investirebbe il segretario della responsabilità complessiva della direzione e, dunque, dell'attività amministrativa dell'ente.

A questo punto, si riescono più agevolmente ad individuare i contenuti dell'attività del segretario comunale, nonché a determinarne il possibile riferimento giuridico: ai sensi dell'art. 1 della legge n. 241/1990 egli dovrà organizzare una azione amministrativa informata a criteri di economicità ed efficienza (sfera manageriale), nonché di imparzialità e trasparenza (sfera della legalità); e dovrà verificare che il risultato di questa azione sia scaturito da un procedimento corretto sotto il profilo sostanziale e valutato nella sua globalità.

Si viene quindi a delineare un valore pubblico del ruolo e delle modalità in cui deve espletarsi la funzione di direzione generale ove si ritenga realmente che il ruolo segretario sia caratterizzato da essa: un qualsiasi procedimento dovrà tenere conto dei principi che contraddistinguono una corretta gestione aziendale, nonché dei criteri che promuovono un comportamento sotto il profilo della legittimità. E sarebbe proprio in questo la peculiarità dell'attività del segretario rispetto a quella di un normale dirigente di impresa: al primo si chiederebbero contenuti e risultati che non si esauriscono nella pura e semplice direzione aziendale ma che necessitano anche di un elemento che tenga in considerazione il perseguimento dell'interesse pubblico come fine ultimo e principale. E conformare l'azione amministrativa al valore pubblico vuol dire non solo fare in modo che le risorse dei contribuenti siano spese nel modo opportuno o che i servizi erogati siano di qualità ma anche garantire che si rispettino le regole sulla parità di accesso, sulla libera concorrenza, sulla trasparenza, ecc..

Del resto, i comportamenti più o meno virtuosi avranno il loro riflesso anche in sede di verifica: il legislatore del testo unico - prima ancora quello della n. 265/1999 (ddl Napolitano-Vigneri) - aveva da tempo predisposto uno schema di controlli conforme a quanto previsto dalla prima disposizione sulla legge del procedimento amministrativo, prevedendo accanto al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti e al controllo strategico, anche la verifica sulla regolarità amministrativa e contabile dell'azione amministrativa. Coerentemente, il coordinamento di queste attività di controllo interno dovrebbe trovare idoneo riscontro nelle competenze del segretario.

Nessuno spazio invece per un controllo esterno, come era il parere di legittimità: chi è legato al capo dell'amministrazione da una relazione di fiduciarità perché è stato investito in questo ruolo da un soggetto che ha inteso riconoscergli, appunto, fiducia, non può esimersi dall'esercitare una serie di attività nell'interesse dell'amministrazione da cui dipende. E allora quando espletterà la sua funzione di verifica della giuridicità dei comportamenti, lo farà nell'interesse dell'amministrazione, nell'espletazione di una attività di consulenza, suggerendo quelle buone pratiche concretamente idonee ad evitare comportamenti antiggiuridici; ma non lo farà nella veste di censore che cassa le attività

illegittime perché tale compito ormai ha assunto una natura esogena rispetto alla realtà dell'ente ed è stato trasferito alla competenza di autorità esterne, come la corte dei conti, le UTG, ecc..

In definitiva, l'attività del segretario sarà composta da una serie di funzioni caratterizzate in ogni momento dal valore pubblico – che vanno dalla proposta del piano degli obiettivi alle verifiche delle azioni concretamente poste in essere – che devono essere colte in una sorta di unitarietà che giustifica e dimostra l'ipotesi da cui si era partiti e cioè che il vertice burocratico dell'ente debba essere necessariamente unico; in questa dimensione la governance, la direzione generale in senso stretto e l'assistenza tecnica agli organi di governo diventano diverse declinazioni del medesimo verbo.

Una volta delineato il quadro delle funzioni e dunque dopo aver esposto l'idea che si propone circa l'ordinamento del nuovo segretario comunale e provinciale, occorrerà identificare le conoscenze e le abilità operative necessarie per svolgere la propria attività; lavoro non tanto difficile se deve essere coerente con quanto affermato sinora. Tradizionalmente, la figura del segretario comunale e provinciale è caratterizzata da un bagaglio di conoscenze giuridiche: ciò avviene perché la maggior parte degli iscritti all'albo ha conseguito un diploma di laurea in giurisprudenza e perché nel passato il concorso pubblico è stato fortemente sbilanciato su prove a contenuto giuridico, a prescindere quindi dal fatto che la formazione richiesta per la partecipazione alle selezioni non fosse a senso unico (alle prove, infatti, potevano e possono prendere parte i laureati in scienze giuridiche, economiche e politiche). Ragion per cui, sicuramente una parte della professionalità del nuovo segretario trova la sua sponda naturale nel know how giuridico; ma se si ritiene che il nuovo ordinamento debba investire in maniera risolutiva sulle attività di direzione generale e di governance del territorio, sarà necessario che il bagaglio di competenze in suo possesso venga arricchito da ulteriori conoscenze, aggiuntive rispetto a quelle tradizionali, come l'organizzazione aziendale, il management pubblico, i processi produttivi, le tecniche comunicative, le scienze economiche, la promozione e lo sviluppo delle risorse umane, i diritti sociali, la digitalizzazione della P.A.. E' proprio la complessità del nuovo ordinamento che implicherebbe uno sforzo di questo genere, nel quale si coglie come la visione globale della direzione debba avere una competenza – certo generalista e non specialista – articolata su una serie di discipline, perché è in tal modo che si realizza la funzione di direzione generale che poi si traduce nel governo della gestione.

Va detto che la SSPAL, sin dalla sua nascita, ha avuto la lungimiranza di cogliere queste esigenze perseguendo il fine di completare il tradizionale bagaglio professionale del segretario con una formazione decisamente orientata su quelle conoscenze economiche ed organizzative nel quale la figura metteva a nudo, seppur incolpevolmente, le proprie lacune.

In conclusione, si ritiene che quanto sostenuto in queste pagine costituisca il naturale completamento della riforma Bassanini: che realizzi le premesse per un superamento di tutte le remore che sinora hanno realmente impedito un processo di sviluppo – non della figura del segretario comunale e provinciale in quanto tale - ma della organizzazione nella pubblica amministrazione italiana. Se tornare indietro non si può (perché sarebbe fuori dal quadro storico in cui viviamo ed operiamo), tanto vale affrontare con coraggio le sfide che la modernità ci impone: non perché queste proposte e questi stimoli siano sempre positivi ma semplicemente perché sarebbe errato ritenerne pregiudizialmente la negatività.

Per fare questo occorrerà però che la categoria, da una parte, e le autonomie locali, dall'altra, compiano un ulteriore e definitivo passo di avvicinamento, perché non è possibile sviluppare progetti di questa portata senza che vi sia una piena condivisione dei contenuti. E ciò al di là delle modalità con cui questi processi si evolveranno, che potranno essere le più diverse ma che non potranno prescindere da una idea nuova di riforma della dirigenza e della organizzazione della pubblica amministrazione che, nel nostro Paese, diventa sempre più incalzante.

Salvatore Maurizio Moscara
Segretario/direttore del comune di Pieve Emanuele