

IL SEGRETARIO COMUNALE NEI PICCOLI ENTI: UN RIFERIMENTO ED UNA OPPORTUNITÀ

1. Una breve premessa

Il futuro della categoria dei segretari comunali e provinciali è oggetto di un annoso dibattito, esageratamente lungo se si considera che la medesima figura ha subito solo qualche anno fa, con la Bassanini bis, una trasformazione epocale. Il titolo della relazione che mi è stata assegnata sembra quanto mai appropriato rispetto al tema che ci proponiamo di affrontare: il segretario comunale come punto di riferimento e come opportunità negli enti di modeste dimensioni.

Si parte già da una posizione di vantaggio se potenzialmente si considera la categoria dei segretari come in grado di costituire per le comunità locali, al tempo stesso, un riferimento ed una opportunità. Ritengo, però, che prima di entrare nel merito di questo discorso sia estremamente conveniente, in un periodo di grande confusione anche terminologica come quello attuale, chiedersi cosa i segretari vogliono fare da grandi e cosa i sindaci esigono realmente da questa figura: e questo lo dico semplicemente perché penso che un rapporto basato sulla assoluta fiducia tra due soggetti debba necessariamente essere fondato sulla convergenza tra quanto si chiede e ci si aspetta (da parte degli amministratori) e quanto si ricerca e si offre (da parte dei segretari): è questo il consueto incontro tra domanda e offerta che regge le relazioni del mondo in cui viviamo sin da quando è nato – e naturalmente non mi riferisco semplicemente alle componenti di carattere economico. Scriveva Umberto Eco su un editoriale di Repubblica qualche settimana fa che le relazioni umane si basano sul negoziato o, ancor meglio, sulla capacità di negoziare: il rapporto tra marito e moglie è tanto più forte e quindi più longevo quanto maggiormente capaci siano i due coniugi di raggiungere punti d'accordo su questioni che all'inizio del loro viaggio li vedevano divergenti; il rapporto tra governanti ed amministrati è tanto più vantaggioso per l'intera comunità quanto più le due componenti riescano a mediare sulle diverse esigenze che sono alla base, rispettivamente, dei loro programmi e dei loro bisogni; e così via.

Nel nostro caso, appunto, bisogna capire quanto le parti in gioco siano disposte ad andare incontro alle reciproche attese ed aspettative e per fare questo è necessario procedere ad un inquadramento della ingarbugliata situazione attuale.

2. La ricostruzione della situazione attuale

Conviene cioè chiedersi cosa è successo nel 1997: è successo che 5 consigli regionali avevano proposto, qualche mese prima, un quesito referendario concernente la abrogazione della figura del segretario comunale in quanto ritenuta una delle tipiche espressioni del potere centrale dello Stato. A prescindere da un esame che entri nel merito della questione e dunque del quesito referendario del tempo, la legge n. 127/1997 era intervenuta giustappunto per eliminare quella incongruenza che le assemblee regionali suddette avevano prima rilevato e poi combattuto. Il segretario

comunale veniva dunque collocato nell'ambito di una agenzia pubblica indipendente, autonoma rispetto allo Stato, ed il potere di nomina veniva conferito al sindaco. Si riconoscevano quindi le ragioni dei promotori del referendum e venivano tolte al segretario quelle tradizionali funzioni di controllo (vedi per tutte l'espressione del parere di legittimità) che avevano caratterizzato il recente passato della categoria. Già allora il segretario, perdendo il tradizionale contatto con l'apparato centrale, cominciava a diventare il punto di riferimento di una figura, quale era quella del sindaco, che a partire dal 1993 era divenuta la principale protagonista della politica locale. Se si eccettuano delle fisiologiche incongruenze relative a questioni di tecnica legislativa o la contraddizione insita nella previsione di una duplicazione delle figure apicali di vertice, il disegno del legislatore si presentava estremamente coerente perché seguiva un percorso logico: il sindaco era divenuto l'attore principale della politica locale a partire dalla 81/1993, occupando spazi che in precedenza gli erano stati negati; a lui dovevano essere conseguentemente attribuiti vari poteri tra cui la piena autonomia nella scelta dei collaboratori diretti; collaboratore per eccellenza doveva essere il segretario con il quale era necessario costruire un rapporto fiduciario; pertanto, la nomina di questo dirigente doveva essere attribuita al sindaco.

Negli anni immediatamente successivi, dopo alcuni iniziali e comprensibili malumori manifestati dalla categoria e nonostante alcuni fisiologici inceppamenti manifestatisi nei rapporti tra sindaci e agenzie, la riforma è stata complessivamente assimilata.

Adesso – e siamo alla storia dei nostri giorni - in seguito alla riforma costituzionale introdotta dalla legge n. 3/2001, qualcuno è ritornato a nutrire dei dubbi sull'impostazione realizzata dalla Bassanini-bis; parimenti, qualcun altro ha ricominciato a parlare di funzioni di garanzia, di ritorno ai poteri di controllo, di ripristino del ruolo di imparzialità, addirittura di ritorno alla espressione del parere di legittimità. Ora, è bene chiarire subito che questi sono concetti che detengono una loro assoluta dignità in ambito giuridico; ma è altrettanto opportuno evidenziare che è un problema diverso quello di individuare l'organo che se ne dovrebbe occupare. E' successo, in definitiva, che prima è stata aperta la stalla, quando si è deciso in nome non si sa di quale concezione teorica del federalismo di abrogare ogni genere di controllo di legittimità; poi, quando i buoi sono scappati, ci si è resi conto di qualcosa che non avrebbe potuto funzionare (per lo meno in un Paese come il nostro). Ricordo che solo nel 1995, un insigne giurista come lo Staderini affermava che *“A differenza dei controlli di merito, il controllo di legittimità è ben lungi dal comprimere l'autonomia dell'ente e costituisce uno sfondo sulla base del quale si realizza la piena collaborazione tra istituzioni centrali ed ente locale”*. Affermazioni il cui buon senso e la cui attualità sono innegabili; ma rimaste inascoltate in un mondo politico che aveva fretta di raggiungere degli obiettivi “popolari” – o almeno ritenuti tali -, a prescindere dalla effettiva condivisione di essi.

3. Contraddizioni e aspettative

Oggi, probabilmente ci si è accorti degli errori fatti nel passato ma non si può pensare di risolverli condannando una categoria intera a subire una “controriforma”

in un contesto giuridico che diverrebbe surreale. A questo proposito, la relazione illustrativa dei lavori del Comitato di indirizzo tecnico-scientifico per l'attuazione della delega in materia di adeguamento delle disposizioni sugli enti locali alla riforma del titolo V venuta alla luce nello scorso mese di Gennaio, riprende più volte il termine di terzietà, nella parte in cui tratta la materia del segretario; inoltre, inserisce tale figura nell'ambito di quel sistema integrato di garanzie, che dovrebbe riparare i guasti del passato; infine, avverte l'esigenza che al segretario sia attribuita la sovrintendenza sui servizi di competenza statale, lasciando semplicemente alla potestà normativa locale la decisione sul se conferire al segretario anche le funzioni di coordinamento e sovrintendenza della dirigenza (compiti che attualmente – come è noto - gli sono conferiti dalla legge). Si rifletta, per un attimo, a cosa potrebbe accadere: il controllato (cioè il sindaco e la sua attività) dovrebbe nominare il suo controllore (il segretario); non solo: dovrebbe anche pagare con risorse dell'ente chi è istituzionalmente deputato ad occuparsi, non tanto dell'amministrazione locale nella quale opera, quanto dei “servizi di competenza statale” e chi si preoccupa di essere “terzo” rispetto alle aspettative di una maggioranza di governo che, dopo aver vinto le elezioni, ha legittimamente bisogno di qualcuno che si attivi al fine di concretizzare il proprio programma di governo. Mi si potrà obiettare che una nuova riforma del ruolo del segretario comporterebbe una diversa impostazione del meccanismo di nomina: non più il sindaco, ma qualcun altro. Ma sotto questo aspetto non ci sono molte alternative: se la nomina fosse attribuita al consiglio comunale, non cambierebbe granché, semplicemente perché la maggioranza di governo dovrebbe scegliersi il suo controllore e questo dovrebbe rimanere terzo, garantendo anche le minoranze: operazione impossibile, perché la maggioranza avrebbe in mano non solo la nomina ma anche la revoca del segretario. Si dovrebbe tornare allora all'*ancien regime* della nomina sottratta agli organi dell'ente e rimessa ad una autorità centrale (come la prefettura) o comunque esterna (come l'agenzia). E, mettendo per un attimo da parte le opinioni sul punto della categoria, quanti sindaci potrebbero essere d'accordo con questa operazione di ritorno al passato che segnerebbe un nuovo sganciamento del segretario rispetto alle autonomie locali? Io penso che siano davvero pochi; e non lo penso soltanto io, se è vero come è vero che da una recente indagine condotta tra i sindaci del Veneto è emerso che i primi cittadini ritengono che l'attività più importante svolta dal segretario sia quella della direzione ed organizzazione della struttura (50%) e della verifica dell'efficienza dell'azione amministrativa (23%); solo il 16% degli interpellati ha ritenuto che l'attività più importante attualmente svolta consista nella verifica della legalità. Inoltre, il 67% ha sostenuto che il segretario comunale dovrebbe svolgere nel prossimo futuro il ruolo di direttore generale (40%) e dovrebbe fungere da figura di riferimento nella direzione organizzativa dell'ente (27%); solo il 19% degli intervistati ha invece ritenuto che il segretario debba avere come funzione prevalente quella di garante della legalità e della correttezza formale; di conseguenza, il 49% dei sindaci ha ritenuto che la formazione professionale del segretario debba essere calibrata sulla capacità di coordinamento del personale, sulla direzione per obiettivi e sulla capacità organizzativa; mentre il 13% ritiene che la formazione debba essere orientata sulla

tradizionale conoscenza delle procedure e dei regolamenti della P.A.. La stessa indagine sta per essere condotta in Lombardia ed in altre regioni e sembra che i primi risultati non siano stati molto diversi.

4. Il punto di riferimento

Questo discorso ci fa comprendere, molto semplicemente, quanto tempo sia passato dal 1997: tanto che autonomie locali da una parte e segretari comunali e provinciali dall'altra si sentono ormai parte integrante di quell'art. 17, commi 68 e segg. della legge n. 127/1997, che segnò un punto di svolta epocale nella storia della categoria. Anzi, ciò su cui si recrimina oggi è che la scelta operata dal legislatore dell'epoca avrebbe dovuto avere contorni più netti: ad esempio, la previsione della possibilità di conferire all'esterno le funzioni di direzione generale e di sollevare il segretario da tali compiti ha comportato non poche obiezioni. Tanta acqua è passata sotto i ponti da allora ad oggi, che noi con piena consapevolezza possiamo dire, come categoria, di aver tagliato completamente il cordone ombelicale con le strutture centrali, di essere diventati componente essenziale delle autonomie locali e di ambire, conseguentemente, a costituire il loro principale punto di riferimento. E' necessario comprendere che la figura del segretario deve ormai considerarsi parte integrante della realtà degli enti locali: cresce insieme alle autonomie, prospera insieme a comuni e province, ne condivide la buona sorte, ne subisce le cattive sorti. E' finito ormai, almeno per quanto riguarda la nostra figura, il tempo dello statalismo centralistico ed è bene che non inizi quello del neocentralismo regionalistico che si annida in alcune tesi. I controllori ormai stanno sui treni, non nei comuni e nelle province e, comunque, le funzioni di controllore come abbiamo detto, non possono essere assunte da chi sia stato nominato dal controllato. E ribadisco che non stiamo parlando della necessità o della opportunità dei controlli, bensì delle funzioni dei segretari che sono argomento ben diverso. I segretari comunali e provinciali stanno con le autonomie locali, stanno con l'Italia dei comuni e delle province, che affonda le sue radici in una storia ben più lunga, onorevole e meritevole di quella delle Regioni; e stiamo con le autonomie locali non per ragioni di simpatia o di antipatia ma, molto più semplicemente, perché in quell'ambito siamo stati collocati dal legislatore del 1997 che ha avuto l'unica colpa di non aver definito il nostro ruolo in maniera compiuta e tale da mettere la parola fine su tutte le ambiguità che successivamente, in buona o in mala fede, si sono prodotte. La legge n. 127/1997 ha sancito che la nostra categoria è una componente del mondo delle AALL, ma poi non ha avuto la lungimiranza di prevedere che l'eventuale coesistenza tra la figura del segretario e quella del direttore generale – almeno nelle realtà più grandi – avrebbe potuto consumare progressivamente lo spazio necessario per esaltare compiutamente le capacità e le professionalità del segretario. Ecco perché diventa importante riempire di contenuto quello spazio che il legislatore del 1997 ha lasciato in bianco, probabilmente in modo del tutto involontario. Se quello spazio non si riempie la nostra categoria continuerà a rischiare grosso.

Insomma, per quanto ci riguarda, indietro non si torna e desideriamo che non si facciano pasticci. Chi organizza e coordina è un organo diverso da chi controlla:

perché chi dirige la struttura è un soggetto interno; chi la controlla deve essere un soggetto esterno, ad eccezione dell'importante discorso dell'art. 147 del testo unico che affronteremo fra breve.

5. La realtà dei piccoli comuni

Il discorso condotto sinora è stato volutamente generico: non mi sono riferito direttamente ai piccoli enti perché ritengo che il segretario debba essere considerato nella sua unicità; e credo che sia unico perché questa figura assume un ruolo ed esercita delle funzioni che sono uguali per tutte le tipologie di enti. Saranno diverse le graduazioni della sua attività; sarà diverso il contesto nell'ambito del quale si sviluppino e si combinano le relazioni interpersonali; vi sarà anche un differente carico di complessità se si opera nel comune di Milano piuttosto che in quello di Cornegliano. Ma l'attività è sempre quella, con l'aggiunta che nel piccolo comune la funzione di punto di riferimento è ancora più marcata, se non altro per l'assenza di personale di elevata qualifica, concetto questo che non va confuso naturalmente – e tengo molto a sottolinearlo – con l'assenza di elevate professionalità che sono presenti alla stessa maniera, nel piccolo e nel grande ente. Insomma, forse è un po' fastidioso parlare ancora di piccoli e di grandi enti: ci siamo mai chiesti quanti sono i comuni con meno di 5000 abitanti in Italia? Ci siamo mai chiesti se le funzioni esercitate ed i servizi erogati dai comuni più piccoli abbiano per caso minore importanza rispetto agli altri? Riteniamo forse che le comunità locali più piccole abbiano una dignità inferiore rispetto alle altre? Naturalmente la risposta è no. E perché allora perseverare ritenendo che la maggior parte dei comuni in Italia siano “figli di un dio minore”? Qualche anno fa si discuteva sulla opportunità che in Italia continuassero ad esistere i c.d. “comuni polvere” e si attribuiva ad un campanilismo esasperato la eccessiva proliferazione del numero degli enti locali nel nostro Paese, auspicando una superfusione che ne riducesse grandemente il numero complessivo. Si adduceva, a fondamento di questa tesi, che l'esagerata frammentazione comportava una ingiustificato incremento delle spese.

A me queste cose, senza offesa per nessuno si intende, fanno un po' ridere. In Francia ci sono 32.000 comuni, 4 volte più che in Italia; i palazzi municipali – che si chiamano *hotel de ville* - sono il fiore all'occhiello di ogni comunità locale: sono addobbati con fiori e piante, illuminati da fari eleganti, ornati con bandiere esposte su tutti i lati anche - e forse ancora più - quando si tratti di comuni di 100 abitanti. E non per campanilismo ma semplicemente perché costituiscono il punto di riferimento dei cittadini e ne promuovono la loro immagine all'esterno. Ed è chiaro che la presenza dei comuni nel nostro Paese, anche dei più piccoli e forse soprattutto dei più piccoli, sia una occasione in più per valorizzare il patrimonio - artistico, culturale, naturalistico - di cui dispone il Belpaese, anche nelle zone in cui questo patrimonio sia estremamente ridotto. E di questo ce ne accorgiamo quando vediamo quelle simpatiche trasmissioni in onda su Rai 1 la Domenica mattina attorno a mezzogiorno. Se davvero si ritiene che l'organizzazione dei servizi e della struttura, anche piccola, sia eccessivamente onerosa, le soluzioni ci sono e sono ben note: mi riferisco alle forme di gestione associata di servizi e funzioni, all'unione di comuni, tutte cose che

funzionerebbero molto meglio se non fossero oggetto di miserrimi contributi, tra l'altro da qualche tempo lasciati alle singole possibilità di ogni cassa regionale e quindi, di fatto, eliminati del tutto in alcune realtà territoriali.

Ed allora, ritornando al tema centrale della relazione, noi segretari abbiamo una idea di figura unica così nei piccoli come nei grandi enti, titolare delle medesime funzioni, a prescindere dalle dimensioni demografiche: può variare la modulazione di quelle attività, nel senso che indubbiamente le funzioni della direzione organizzativa e della direzione per obiettivi diventano più impegnative con l'aumentare, non tanto della dimensione demografica, quanto della complessità della struttura. Rimangono però lo stesso ordinamento, la stessa disciplina, le medesime attribuzioni perché questo ci sembra connaturato al nostro ruolo e poi perché ci sarà pure un motivo se sinora è sempre stato così.

6. Le nuove opportunità

Ora, in questa sede, noi dobbiamo comprendere cosa esattamente possa voler dire considerare la figura del segretario un riferimento ed una opportunità; il che equivale a valorizzare una risorsa che è già all'interno dell'ente, creare insomma un valore aggiunto. Ed allora, concettualmente, penso che si debba andare al di là della lettera della legge, ovvero delle tradizionali funzioni che l'art. 97 del tuel attribuisce al segretario comunale e provinciale; e lo spazio normativo per compiere questa operazione c'è e lo si rinviene precisamente nello stesso art. 97, comma 4, lett. d) dove si dice che il segretario, oltre all'assistenza giuridico amministrativa degli organi dell'ente, alla sovrintendenza dei dirigenti ed oltre alle ulteriori tradizionali competenze *esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia.*

Orbene, la rapida evoluzione della pubblica amministrazione locale e, conseguentemente, dell'attività amministrativa considerata nella sua articolata complessità, ci può portare ad individuare una serie di funzioni ulteriori che rappresentano, al tempo stesso, ciò che il segretario attualmente *può* fare e ciò che il segretario del prossimo futuro *dovrà* fare: quanto vi sto per dire, a mio modesto avviso, costituisce non solo una proposta per il presente ma soprattutto un *suggerimento* per chi si vorrà o si dovrà occupare della riforma della nostra categoria.

Innanzitutto al segretario compete, secondo me ontologicamente, uno spazio importante nell'ambito del processo federalistico in atto nel nostro Paese: in considerazione della propria formazione, il segretario può davvero costituire l'elemento di mediazione in un processo di estrema complessità. Vanno ridisegnati i rapporti tra enti locali e regioni, sulla base di quelle che sono le relazioni che il legislatore costituzionale ha delineato fra Stato e Regioni, con l'attribuzione a queste ultime della competenza residuale in materia di competenza legislativa; ed in tale contesto la potestà normativa degli enti locali può utilizzare spazi sinora sconosciuti. Il segretario può essere l'interprete ideale perché possiede i mezzi per inserirsi in questo meccanismo. Certo, il pericolo che si delinea all'orizzonte – e purtroppo va evidenziato come non sia stato fatto molto per evitarlo – è che dall'antico centralismo statalista vengano generati tanti piccoli neocentralismi quante sono le regioni e che

dunque, gli enti locali rimangano nuovamente soffocati in una specie di abbraccio mortale con i nuovi *padroni*: e, purtroppo, molti segnali sinora sono andati in questa direzione. Basti pensare a quanto possa credere al federalismo chi porgetta un patto di stabilità che istituisce ben più che semplici lacci e laccioli per gli enti locali, soprattutto nelle previsioni riguardanti il fabbisogno di personale anche con riferimento a quelle realtà dove vi sia un sottodimensionamento oggettivo delle risorse umane, a volte addirittura pericoloso; e quanto sia sinceramente autonomista chi taglia a destra e a manca sulle risorse destinate agli stessi soggetti ai quali devono essere decentrate sempre maggiori funzioni e competenze. Effettivamente, c'è poco da stare allegri, ma ciò non deve spaventarci; ed anzi, non si può sprecare questa occasione unica che potrebbe vedere comuni e province, finalmente, come veri protagonisti della vita amministrativa del Paese.

In secondo luogo, tutti siamo consapevoli delle ampie possibilità che la moderna tecnologia informatica offre alla pubblica amministrazione: e-government, e-democracy, e-procurement, città digitali sono vere e proprie risorse della democrazia del futuro. Tra qualche tempo tutte le pp.aa. potrebbero essere in rete fra loro generando una semplificazione, impensabile sino a qualche tempo fa, nell'ambito della quasi totalità delle procedure amministrative; agli utenti potrebbe essere offerta l'erogazione di servizi pubblici locali direttamente a casa loro, cosa che già avviene in molte realtà; ai cittadini potrebbero essere concesse forme di partecipazione attiva alla vita politica ed amministrativa del loro territorio, sinora sconosciute; in un prossimo futuro il voto elettronico, tra l'altro già sperimentato in alcune realtà, potrebbe essere esteso a tutti. Sono tutte grandi possibilità che si possono cogliere solo esprimendo al massimo le proprie potenzialità. E per organizzare questo lavoro è necessario un coordinamento la cui gestione può essere sicuramente attribuita ai segretari. Anzi, in alcune realtà locali, come è accaduto nel lodigiano, sono proprio alcuni colleghi che si sono attivati in questo senso raggiungendo i primi risultati concreti.

In terzo luogo, c'è un vasto campo nel quale la direzione e l'organizzazione dell'ente possono e devono operare: e penso ai controlli interni introdotti dal d.lgs. n. 286/1999 e confermati dall'art. 147 del tuel. I controlli interni, a noi segretari, piacciono: e sapete perché? Perché sono ben lungi dal comprimere l'autonomia dell'ente ed anzi sono strumentali ad una sua sostanziale dilatazione. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione e la valutazione del personale al quale siano stati conferiti incarichi di responsabilità, sono vari momenti della stessa grande e complessa operazione di verifica finalizzata ad accertare che l'azione amministrativa sia stata legittima, si sia svolta in modo efficiente ed efficace, sia stata improntata a principi di economicità che abbiano tenuto conto della scarsità delle risorse. Ma il risultato che dovrà essere prodotto da questa operazione rimarrà all'interno perché il suo obiettivo è quello di migliorare le prestazioni dell'ente, di ottimizzare la sua azione amministrativa sulla base del riscontro che si è avuto, appunto, in sede di controllo. Ecco il motivo per cui tali verifiche non hanno nulla a che vedere con l'antica impostazione del regime dei controlli perché nel momento in cui si dovesse ravvisare uno scostamento preoccupante nel grado di efficienza o di

economicità, si dovranno semplicemente attivare delle azioni correttive. E, naturalmente, per quanto ho detto sinora, penso che sia assolutamente opportuno affidare queste funzioni ad una figura come quella del segretario, che possedendo la cultura giuridica e la specifica formazione orientata in senso tecnico – economico acquisita dalla scuola o dai suoi studi universitari, sia in grado di coniugare l'esigenza di una azione amministrativa legittima con la necessità di una attività efficiente ed efficace, nel perseguimento di quel principio di buona amministrazione che la Costituzione Repubblicana cita all'art. 97.

Avendo parlato della valutazione dei dirigenti viene alla mente la gestione dei nuclei di valutazione: se al segretario la legge assegna le funzioni di coordinamento e sovrintendenza dei dirigenti e se una delle tipologie in cui si esplica il controllo interno è la valutazione dei dirigenti, il segretario può essere individuato come il principale punto di riferimento per un completo e corretto svolgimento dell'attività di valutazione complessiva; e questo perché, anche i nuclei di valutazione degli enti più grandi, ai quali partecipino esperti esterni di comprovata professionalità ed esperienza nel settore, hanno assoluto bisogno di un soggetto interno all'amministrazione oggetto della loro valutazione il quale, ben conoscendo la struttura, possa dare le opportune direttive.

Ancora: la naturale vocazione della figura del segretario – o almeno la sua naturale collocazione che lo vede in molte occasioni fungere da cerniera tra politici e dipendenti (se non addirittura da cuscinetto) – può farci riflettere sulla opportunità della sua presenza, istituzionale, in tutte le procedure che comportino l'attivazione delle relazioni sindacali. Conoscendo le disponibilità dell'amministrazione, da un lato, e le esigenze del personale, dall'altro, il segretario potrebbe rappresentare, in seno alla delegazione di parte pubblica, l'anello di congiunzione necessario peraltro alle rappresentanze sindacali anche per poter costruire ipotesi di compenso legate alla parte di retribuzione variabile e dunque orientate alla produttività del dipendente.

Non vanno dimenticate le dinamiche comportate dalle politiche di sviluppo locale. La promozione dei sistemi locali deriva principalmente da motivazioni di natura economica, in base alle quali è necessaria un'ampia convergenza tra gli operatori presenti sul territorio che possa favorire l'attività produttiva già esistente e potenziare le capacità attrattive di nuovi investimenti dall'esterno (il c.d. *marketing territoriale*); tutto ciò, deve essere accompagnato dalla diffusione della consapevolezza che non sia ormai possibile ragionare di sviluppo economico senza affiancare a questo concetto quello di coesione sociale. Da ciò nasce un modello di sviluppo concertato, basato sul partenariato tra diversi soggetti ed orientato ad utilizzare strumenti come la contrattazione negoziata, lo sportello unico per le attività produttive, il bilancio sociale e soprattutto le opportunità cofinanziate dai fondi strutturali UE che per la loro attuazione hanno bisogno di un punto di riferimento qualificato e debitamente aggiornato ed in grado di rendersi interprete di quelle complesse dinamiche cui abbiamo appena accennato.

Tutto il discorso fatto sinora ci porta a concludere con una ulteriore qualificazione – che forse è la più importante in quanto in grado di assorbire in essa tutte le altre attribuzioni sopra esposte - che l'ente può conferire al segretario, già

peraltro suggerita dall'attuale normativa e dalla esperienza corrente: cioè quella di considerare il segretario come titolare della funzione di direzione generale dell'ente per attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo del medesimo ente; interpretare cioè il ruolo del segretario alla stregua di un soggetto che si incarichi di attuare concretamente il programma politico della maggioranza che governa l'ente e che compia questa principale funzione secondo lo schema della direzione per obiettivi ed attraverso l'importante attività di coordinamento del personale al quale siano stati conferiti incarichi di responsabilità.

7. Sforzi reciproci

Naturalmente, ciò comporta diverse conseguenze. In primo luogo, che i capi delle amministrazioni individuino formalmente nel segretario il vertice unico della burocrazia dell'ente: cosa che, del resto, già avviene nella stragrande maggioranza dei piccoli comuni; e, del resto, va sottolineato come negli enti ove non sia avvenuto un conferimento formale, quelle funzioni sono comunque sostanzialmente esercitate dal segretario. Comporta ancora, che le convenzioni per la gestione in forma associata delle funzioni di segretario comunale siano improntate a criteri di efficienza e che non si tratti di accordi dettati unicamente da esigenze tendenti al risparmio di risorse, perché convenzionare molti enti fra loro significa semplicemente non credere al ruolo del segretario e sopportare questa figura come un obbligo imposto dalla legge. In terzo luogo, comporta che i segretari siano ancor meno disponibili a forme di convenzionamento che riducano enormemente la loro professionalità; che siano disposti ad accettare delle condizioni che garantiscano i sindaci nel momento in cui abbiano deciso di cambiare sede perché è assolutamente assurdo che il capo di una amministrazione si veda privato del suo collaboratore principale da un giorno all'altro senza alcun tipo di preavviso e che il tutto sia rimesso alla buona educazione (più che alla correttezza) del singolo segretario; comporta anche che i segretari siano disposti ad accettare dei nuclei di valutazione che possano verificare la loro attività, ovvero che possano constatare se questa sia davvero informata a quei principi di cui abbiamo parlato in precedenza.

8. Conclusioni

In questo senso – e mi avvio rapidamente alle conclusioni – circolano voci su una proposta proveniente da ambienti ANCI, partorita verso la fine dello scorso mese di Luglio; su questo punto è opportuno che, almeno per il momento, io mi esprima a titolo personale e ritengo che essa vada valutata positivamente perché, per la prima volta, accoglie una diversa impostazione culturale che è quella della *reductio ad unum* e dunque della eliminazione della dualità tra le figure delineate dalla 127/1997 e della convergenza in capo ad un unico soggetto delle funzioni di direzione generale. In altri termini, si tratta di quanto auspicato sin dal 1997 dalla nostra categoria. Certamente ci sono altre cose che a nostro parere non possono andare bene, innanzitutto perché in quella proposta è presente una apertura indiscriminata dell'albo; inoltre, perché non è per niente chiaro il meccanismo con il quale verrebbe temporaneamente sostituita la figura del segretario nei comuni di piccole dimensioni

in relazione ai quali sia stata accertata una oggettiva difficoltà nell'individuazione della figura suddetta; infine, non è stata riservata la dovuta attenzione alla grande importanza del ruolo strategico che potrebbe essere svolto dalla SSPAL nel contesto della formazione di tutta la dirigenza dell'ente locale. Ma quella proposta è una base importante per poter incontrarsi e parlare del futuro perché solo dalla negoziazione (come si diceva all'inizio), solo dalla volontà di ricercare significative convergenze possono derivare risultati importanti ed orientati ad un progressivo miglioramento della realtà nella quale, tutti insieme, amministratori, dipendenti e segretari, ci troviamo ad operare: ed io penso che sotto questo profilo, anche noi segretari abbiamo il dovere di compiere passi importanti. Dobbiamo comprendere di non essere gli unici, almeno potenzialmente, a possedere quella formazione professionale che ci consente di rivendicare legittimamente il vertice burocratico dell'ente; dobbiamo capire che vi sono realtà, nel nostro Paese, dove le liste di disponibilità sono vuote e che sono illegittimamente private della possibilità di avere questa figura e quindi di poter contare su un punto di riferimento e su una ulteriore opportunità.

Salvatore Maurizio Moscara