



UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

Sede: 00184 ROMA – Via Cesare Balbo, 43 - ☎ 06 47824327 - ☎ 06 47886945

<http://www.segretarientilocali.it>

e-mail: unscp@live.it

**AUDIZIONE DEL 21.10.2010 DELL'UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI
DINANZI ALLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO
NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA CARTA DELLE AUTONOMIE
(DDL N. 2259 E CONNESSI)**

**TESTO DEPOSITATO DELL'INTERVENTO
DEL SEGRETARIO NAZIONALE ALFREDO RICCIARDI**

Sig. Presidente,
Sigg.re Senatrici,
Sigg.ri Senatori,

In primo luogo desidero ringraziare vivamente il Presidente e la Commissione tutta per l'invito ricevuto a svolgere questo nostro intervento, e portare così il contributo dei Segretari Comunali e Provinciali all'esame del d.d.l. sul nuovo sistema delle Autonomie Locali.

La gran parte se non tutti gli interventi normativi degli ultimi anni relativi all'Amministrazione Pubblica e alla sua organizzazione sono accomunati dall'obiettivo fondamentale di promuovere e garantire l'innalzamento dei livelli di qualità dei servizi offerti ai cittadini. I processi di riforma in atto mirano ad offrire alle Amministrazioni, nel nostro caso a quelle Locali, nuovi strumenti e nuovi modelli di funzionamento fortemente orientati a conseguire maggiore efficienza e qualità dei servizi erogati, e le modifiche e riforme degli assetti organizzativi degli enti e della stessa dirigenza pubblica non fanno eccezione, anzi ne sono componente essenziale.

Il d.d.l. sulla Carta delle Autonomie, riformando il sistema amministrativo locale, è la sede per far compiere anche ai Comuni e alle Province un ulteriore passo in quella direzione. E questo tema non può essere analizzato se non partendo dagli attuali assetti organizzativi definiti per le Autonomie dalle precedenti riforme, e che troviamo tuttora nel vigente Testo Unico degli Enti Locali.

Gli assetti organizzativi previsti dalle riforme precedenti e le loro criticità

Tutta la logica che ha ispirato negli anni scorsi da un lato la definizione del riparto di competenze fra politica e gestione, dall'altro la definizione delle funzioni dirigenziali, è stata ispirata da tre principi.

Il primo, che è alla base degli altri, e che conforma il modello organizzativo dell'intera amministrazione pubblica, è quello della distinzione fra attività di programmazione e indirizzo, affidata alla competenza degli organi politici, e attività gestionale di attuazione degli indirizzi stessi, affidata alla dirigenza.

Accanto a tale principio, e quasi come suo corollario, si è affermata anche l'idea che il rapporto fra politica e dirigenza, una volta separate le competenze, dovesse però prevedere una forte relazione fiduciaria, emblematicamente rappresentata, per quanto attiene alle Autonomie Locali, dallo spoil

system dei Segretari, ma in parte presente anche nel rapporto con la dirigenza ordinaria, certamente in modo forte in quella reclutata a contratto.

Il terzo principio era quello della modernizzazione oltre che delle funzioni, anche della competenza professionale della dirigenza chiamata a svolgerle: a fronte di funzioni nuove occorrevano nuove competenze. Su questo punto si è partiti, occorre rilevarlo, presumendo una inadeguatezza delle classi dirigenti pubbliche esistenti nel Paese, e per quel che ci riguarda nel sistema amministrativo locale, a reggere e superare positivamente le sfide ad una modernizzazione del loro agire e del modo di essere e fare da classe dirigente amministrativa del paese.

A questa presunta inadeguatezza il legislatore ha inteso rispondere, a suo tempo, prevedendo che il reclutamento della dirigenza pubblica dovesse aprirsi al mercato della dirigenza privata, nell'ambito della quale si supponeva potessero rinvenirsi le competenze innovative che apparivano altrimenti mancare. Era forte l'idea di "contaminare" pubblico e privato, di importare dal privato tutta l'efficienza che appariva mancare al sistema pubblico.

Negli anni l'intero sistema non ha tuttavia portato benefici nella misura che si sperava. Da un lato i Direttori Generali non Segretari, salvo talune meritorie eccezioni, non hanno saputo diffondere significativi elementi di innovazione, e poi per caratteristiche strutturali non hanno certamente potuto essere innovazione di sistema. Dall'altro lato però anche i Segretari non si sono definitivamente affermati come classe dirigente apicale unanimemente riconosciuta. E questo forse anche perché le funzioni più innovative ed incisive di direzione apicale erano stabilite nella norma relativa alla figura eventuale del Direttore Generale, e non in quella sul Segretario. Quindi veniva considerata innovativa la figura del Direttore, non quella del Segretario, salvo che non rivestisse lui stesso anche l'incarico di Direttore.

Questo è accaduto non per caso, ma perché c'era e in parte c'è tuttora una tesi per la quale davvero la funzione di direzione degli enti locali debba essere gestita figure con contratto privatistico, legate al mandato amministrativo, e individuate nel modo più libero possibile. Tale tesi, pur non affermandosi, ha a lungo condizionato tutti gli attori istituzionali che dovevano presidiare quel grande processo di riforma e rinnovamento della classe dirigente delle autonomie locali, e gli stessi Segretari hanno cominciato a non capire se su di essi e sulla loro funzione era in atto un investimento o invece una dequalificazione profonda.

E anche oggi vi è chi ritiene che la regolazione della funzione dirigenziale, ed in particolare di quella apicale, debba attenersi alla mera autonomia organizzativa degli enti, e non essere oggetto di regolamentazione generale nazionale. Si tratta di posizioni che, per quanto rispettabili, ci appaiono in realtà inadeguate, perché strutturalmente incapaci di offrire risposte di sistema ad esigenze di sistema. Attraverso di esse, infatti, non si esprime un progetto di riforma della classe dirigente pubblica professionale, ma piuttosto l'idea di una sua non essenzialità, sostituendola in modo estemporaneo con soggetti occasionalmente preposti a tale ruolo. Di fatto questo significherebbe impoverire profondamente la dirigenza pubblica stabilmente preposta a tali funzioni. Questo ci appare perfino pericoloso, perché comporta seri rischi di tenuta dello stesso sistema amministrativo, e certamente un suo grave indebolimento. E questo avverrebbe, per colmo, proprio nel momento in cui si rafforzano le competenze degli enti locali, e si diversificano e arricchiscono i bisogni dei cittadini, quando cioè di una stabile dirigenza pubblica si ha ancor più bisogno. Ci sembra di poter dire che si farebbe tutto il contrario di ciò che occorre.

Le più recenti modifiche agli assetti organizzativi e il quadro attuale

In realtà il recente Decreto Legge n. 2/2010 ha previsto, da ultimo, che il Direttore Generale a contratto sia possibile solo nei comuni con più di 100.000 abitanti e nelle province; e lo stesso d.d.l. a Voi sottoposto conferma tale disposizione. Questo ci conforta sul fatto che vi sia una prevalente convinzione che la deregolazione e privatizzazione delle funzioni dirigenziali non è la via da perseguire, almeno non per una riforma di sistema.

Restano viceversa immutate le funzioni tradizionali del Segretario, precedentemente previste dal Testo Unico degli Enti Locali, che in estrema sintesi sono di collaborazione e assistenza verso gli organi di governo in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti, e di sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e coordinamento della loro attività.

Sembrerebbe che nel nuovo quadro ordinamentale, nell'assetto organizzativo degli enti locali la figura apicale sia il Segretario.

E tuttavia, questo accade non per una valorizzazione delle funzioni ad esso assegnate, ma solo per l'eliminazione, nella quasi totalità degli enti, del contendente (se ci si passa l'espressione), ovvero del direttore generale esterno, ed anche però delle sue funzioni, tanto è vero che il d.d.l. a Voi sottoposto prevede che non possano più essere affidate al Segretario, né sopra né sotto i 100.000 abitanti. Tanto che ci si domanda se lasciare inalterate le vecchie funzioni di sovrintendenza significhi o meno assorbire in tale funzione generale quelle di direzione complessiva, che proprio in virtù delle ultime riforme devono garantire che il ciclo programmatico e gestionale attuativo sia presidiato e controllato.

In altre sedi normative poi si è proceduto ad interventi che attengono alla gestione e collocazione istituzionale dei Segretari Comunali e Provinciali: ci riferiamo alla intervenuta soppressione dell'Agenzia e relativo trasferimento delle sue funzioni al Ministero dell'Interno. Che l'Agenzia avesse una sovrabbondanza di rappresentanza è indubbio. Ma più che per il numero eccessivo di componenti dei C.d.A., crediamo sia stata soppressa perché non è divenuta un autorevole riferimento istituzionale della dirigenza locale. Detto questo, la soluzione individuata, un mero ritorno al passato, e cioè la dipendenza dei Segretari dal Ministero degli Interni, ci appare davvero incompatibile con l'Autonomia riconosciuta al sistema degli Enti Locali, nel cui ambito svolgono le proprie funzioni i Segretari. Non lo diciamo solo noi, lo dicono le stesse Associazioni delle Autonomie.

Il d.d.l. sulla Carta delle Autonomie è allora la sede corretta e naturale per tornare in modo meditato e consapevole sul punto, e per definire una collocazione istituzionale, ed una forma di governo e di gestione dell'Albo dei Segretari, che sia coerente con l'appartenenza dei Segretari al mondo ed al sistema delle Autonomie.

Una funzione apicale che risolva le criticità e garantisca il sistema delle Autonomie

Se questo è il quadro attuale, occorre chiedersi se l'assetto organizzativo così prefigurato è sufficiente a rispondere ai bisogni e alle criticità emerse nel sistema delle Autonomie, o se non sia necessaria una riforma più incisiva e più capace di risolvere quelle criticità e di concorrere, come dicevamo all'inizio, ad innalzare il livello di qualità dei servizi erogati.

A noi pare che il nodo principale dell'assetto organizzativo delle Autonomie Locali fosse e resti tuttora quello di come garantire che il principio di distinzione fra politica e gestione produca

sinergicamente la buona amministrazione, e non conflitto, e neppure elusione della separazione. Se si garantisce questo, allora si compie un passo fondamentale per assicurare veramente l'innalzamento della qualità finale dei servizi resi ai cittadini.

Ebbene, tra le condizioni di tenuta ed efficacia del modello della distinzione fra politica e gestione, oltre ad una giusta ripartizione delle competenze fra le due sfere, c'è senz'altro quello della previsione di uno stabile collegamento e raccordo fra la fase della programmazione politica e quella della attuazione gestionale. Per aversi buona amministrazione non è sufficiente che la distinzione di competenze sia corretta, e non affidi alla politica "pezzi di gestione" o alla dirigenza "pezzi di politica"; occorre anche garantire il raccordo fra le due fasi.

Il d.d.l. su quest'ultimo punto oggi tace del tutto, mentre si tratta di una condizione fondamentale perché la distinzione fra politica e gestione sia corredata da un assetto organizzativo capace di sostenerla e reggerla. Immaginare un sistema amministrativo che si basi sul principio della distinzione, che però sia privo di una funzione organizzativa di stabile collegamento e raccordo fra tali attività, può pregiudicare fortemente la capacità di tenuta del sistema stesso.

La distinzione fra politica e gestione non funziona certo in automatico da sé, al contrario va fortemente sorretta e supportata da una stabile funzione dirigenziale apicale che faccia da anello di congiunzione fra le competenze e fra la fase della programmazione politica e la fase della attuazione degli indirizzi approvati. Ci sembra addirittura di poter dire che tale funzione è il naturale corollario della distinzione delle competenze.

Attraverso la previsione di una funzione apicale di raccordo unitario si favorisce anche che la dirigenza pubblica assuma fino in fondo le proprie responsabilità, così come dal lato opposto che la politica non ceda alla tentazione di invadere il campo della gestione, che non le dovrebbe più appartenere.

Una permanente ambiguità, o debolezza, della funzione dirigenziale apicale, la mancanza di uno stabile raccordo, favorirebbe al contrario ambiguità e debolezza dell'intero sistema amministrativo; ambiguità e confusione sarebbero anche condizioni nella quali continuerebbero a proliferare la assenza di reale responsabilità e quindi, la irresponsabilità complessiva del sistema.

Va detto che chi ritiene che la funzione apicale e di direzione debba essere lasciata alla totale autonomia organizzativa e di scelta degli enti, accompagna tale tesi proponendo una valorizzazione del ruolo di mero controllo, dei Segretari come contrappeso stabile, che garantisce la legalità. A noi un modello di tal genere pare un errore, perché ancora una volta si perpetuerebbe l'idea che nell'agire pubblico legalità ed efficienza siano valori che non possono essere messi insieme, non possono essere garantiti in modo unitario. Si continua a pensare che c'è chi deve garantire che un'azione, un servizio, una scelta amministrativa sia efficiente, e chi deve garantire che sia anche legalmente corretta. La dirigenza pubblica deve invece fare sintesi, deve garantire che gli atti che pone in essere, le attività che svolge, siano contemporaneamente efficaci e legali, partecipate e trasparenti, e così via. E lo stesso è a dirsi della funzione apicale: come si può pretendere che un dirigente "ordinario" abbia il dovere di porre in essere le proprie attività in modo conforme a tutti i principi dell'agire pubblico, e però viceversa ritenere che il dirigente apicale può essere portatore solo di un pezzo della cultura e del sapere pubblico? e quindi, si badi, portatore di una responsabilità minore, solo parziale, solo relativa all'efficienza o viceversa solo relativa alla legalità dell'agire pubblico?

Se non c'è un centro di responsabilità complessivo, se l'uno garantisce solo un pezzetto di un processo complesso, se c'è chi è deputato all'efficienza e chi è deputato alla legalità, alla fine c'è irresponsabilità diffusa, oppure la copertura fittizia, la foglia di fico del parere, che poi alla fin fine

non sarebbe di più che un parere di un legale, e c'è l'incapacità di avere visione unitaria; e la frammentazione è difficile che produca valore aggiunto, in genere produce disvalore.

Quanto sosteniamo non è in contraddizione con la previsione che il d.d.l. in discussione opera, di dare un ruolo al Segretario nell'ambito dei controlli interni, anzi, la funzione apicale non può non essere responsabile anche dei processi di controllo, ma questo ha senso se è anche pienamente investita anche della funzione di amministrazione attività, di direzione complessiva. Si controlla ciò che si dirige. La vera garanzia che l'agire pubblico dell'ente sia connotato dai tratti della buona amministrazione, intesa sia come efficienza che come legalità, si ha se vi è una stabile dirigenza apicale professionale pienamente responsabile dell'attività complessiva dell'ente.

Il Segretario è figura di garanzia, e deve avere tale connotato, ma perché questa funzione sia effettiva deve essere svolta in posizione apicale, in condizione cioè di piena responsabilità dell'attività complessiva dell'ente. E' così che il Segretario può essere vero garante del buon andamento complessivo dell'intero sistema amministrativo locale.

Se quanto abbiamo detto è vero, allora la figura del Segretario, che è già la figura apicale di riferimento, perché sia fino in fondo utile a promuovere l'efficienza complessiva del sistema amministrativo locale, va riformata per rispondere a questo ruolo, e va caratterizzato con queste funzioni.

Le funzioni tradizionali di sovrintendenza e coordinamento vanno quindi arricchite, affidando al Segretario una più generale funzione e responsabilità dirigenziale apicale complessiva, che va esercitata per il raccordo unitario dell'azione amministrativa, e per garantire la regolarità e il buon andamento complessivo dell'attività degli enti.

E' questa la naturale evoluzione di una figura che è sempre stata tradizionalmente il punto di riferimento organizzativo delle Autonomie, e che come tutte le figure dirigenziali va riformata in modo coerente e connesso alla evoluzione complessiva dell'amministrazione pubblica in cui opera, e ai suoi bisogni. Soprattutto, questa è l'evoluzione che ci appare più utile al sistema.

E' chiaro che nei comuni di più piccole dimensioni, per rispondere alle necessità di contesti in cui è assente una macchina organizzativa complessa e in cui vi sono minori professionalità specifiche, tale funzione apicale del Segretario deve contemplare anche incisive competenze sulla gestione, al fine di garantire che essa sia regolare ed efficiente.

Riteniamo si debba tornare ad affrontare anche il tema della nomina fiduciaria (*spoil system*). Lo *spoil system* così come previsto dall'attuale Testo Unico, si presta a forti rilievi della Corte Costituzionale, e d'altro canto il ritorno ad una dirigenza permanentemente insediata nella stessa sede potrebbe pregiudicherebbe la necessità di avere una pubblica amministrazione locale, con personale motivato preparato, scelto e promosso con metodi selettivi, disposto a programmare e a valutare e a farsi valutare. Occorre allora rendere la nomina coerente con la sua finalità, che non è quella di garantire una fiducia personale fine a se stessa, ma una fiducia professionale, sulla capacità professionale del dirigente apicale. Pur restando affidata al Capo dell'Amministrazione, la nomina del Segretario va disciplinata introducendo più stringenti requisiti ancorati alla verifica della professionalità effettivamente detenuta dai segretari. In definitiva lo *spoil system* va messo in relazione con il principio di meritocrazia, che è condizione indispensabile per garantire il continuo miglioramento delle classi dirigenti. Senza meritocrazia il Paese non va avanti, e le sue classi dirigenti amministrative non fanno eccezione. Uno *spoil system* meritocratico sarebbe, a nostro avviso, uno strumento formidabile per un miglioramento qualitativo dell'attività degli enti.

Una volta ridefinita in tal modo la funzione apicale, resterebbe a nostro avviso poco coerente e giustificato il mantenimento della figura del direttore generale esterno nei comuni sopra i 100.000 abitanti e nelle province. A differenti e maggiori gradi di complessità organizzativa possano e forse anche devono corrispondere soluzioni più articolate, o figure professionali aggiuntive. Ma la funzione apicale che abbiamo prefigurato non è funzione meramente gestionale, non è puro management, è una stabile funzione dirigenziale istituzionale. Le necessità organizzative allora vanno soddisfatte, nell'ambito dell'autonomia organizzativa e statutaria degli enti, sul diverso piano della articolazione della direzione operativa in professionalità manageriali specifiche, e delle funzioni in staff agli organi politici.

Resta poi davvero poco comprensibile la scelta di consentire che comuni inferiori a 100.000 abitanti possano convenzionarsi per nominare un direttore generale. Appare davvero poco verosimile che due città, poniamo, di 55.000 abitanti ciascuna, si convenzionino per avere un unico direttore generale, pena naturalmente il volere unicamente esercitare un potere di nomina fine a se stesso.

Infine, due osservazioni senza le quali il nostro intervento non sarebbe completo.

L'investimento e la valorizzazione della figura del Segretario come dirigente apicale con quelle funzioni e quelle competenze, non può non accompagnarsi con un rilancio della formazione ad essi dedicata, per assicurare che il ruolo sia esercitato con una cultura professionale sempre più modernamente completa ed adeguata alle necessità. Ma il Segretario non è che una componente, seppure a nostro avviso fondamentale, della dirigenza pubblico locale, e quindi l'investimento deve a nostro avviso riguardare la formazione dell'intera dirigenza locale. Le funzioni rilevanti affidate ai Segretari e ai dirigenti, richiedono rigore nel reclutamento e nella selezione, e rigore nell'esame e nella verifica della professionalità, sia a monte sia poi nel proseguio dell'attività. In questo senso l'Albo dei Segretari, non solo va a nostro avviso confermato come modello specifico per i Segretari stessi, ma va forse perfino preso come riferimento per costruire analogamente, seppure con le dovute differenze e specificità, un Albo della dirigenza Locale.

La seconda osservazione, che in parte si ricollega a questo. Tutti gli enti locali sono singolarmente chiamati alla sfida di innalzare i livelli complessivi di qualità dei servizi erogati ai cittadini; la sfida è dei singoli enti, ma è anche e soprattutto una sfida complessiva, di sistema. Non è il singolo Comune, ma il Paese intero che deve vincerla. In questa ottica, nel risolvere il tema, a seguito della soppressione dell'Agenzia, di una collocazione istituzionale dei Segretari coerente con la loro appartenenza al sistema delle Autonomie, crediamo si debba pensare ad un nuovo soggetto istituzionale che non limiti le proprie funzioni alla mera gestione dell'Albo dei Segretari, ma abbia viceversa un ruolo più ampio, anche di supporto e di qualificazione dell'intero sistema della dirigenza locale, e di supporto all'attuazione e promozione dell'efficienza degli enti locali, anche nell'ottica delle nuove norme di cui alla riforma Brunetta.

Con la funzione apicale del Segretario chiamato a garantire il presidio unitario dell'attività e il suo buon andamento, con una dirigenza ulteriormente professionalizzata, e con un soggetto istituzionale che cura la formazione e supporta l'intero sistema della dirigenza locale per promuovere l'efficienza degli enti, le Autonomie Locali avrebbero i propri riferimenti di sistema, per vincere quelle sfide.