

Riflessioni sull'articolo di Giovanni Balsamo, Prefetto Direttore Centrale per le Autonomie

di Carmelo Carlino

Componente del CdA dell'Agas Nazionale

Il Prefetto Balsamo, profondo conoscitore del mondo delle Autonomie, ha recentemente affrontato, con molta acutezza, su un articolo apparso sulla rivista *l'Amministrazione Civile*, Agosto - Settembre, dal titolo "I Segretari comunali una categoria che oggi deve ripensarsi.", le delicate questioni che riguardano la nostra categoria.

L'articolo affronta in particolare il tema della collocazione, del ruolo e delle funzioni nonché la delicata questione dell'albo professionale dei segretari comunali e provinciali.

Per quanto riguarda il ruolo, Balsamo, sostiene che "I segretari comunali e provinciali sono davanti alla scelta fra il mantenimento dello status quo e l'assunzione di un nuovo ruolo ma sempre centrale nel sistema delle autonomie e sostenere, altresì, che il dualismo creato dalla legge del 1997 (direttore generale-segretario comunale), alla prova dei fatti, ha rivelato i suoi limiti.

In questo senso sono perfettamente d'accordo con il Prefetto Balsamo, infatti, i risultati sono davanti agli occhi di tutti. Non è, però, condivisibile l'analisi che i Direttori Generali hanno apportato nell'ambito degli enti locali, salvo alcune eccezioni, particolari benefici. Anzi spesso hanno contribuito a creare o ad aggravare situazioni di aperto conflitto.

La realtà ha dimostrato, se mai ce ne fosse stato bisogno, che il dualismo è incompatibile con l'esigenza di chiarezza organizzativa che necessita di un unico centro di snodo tra gli organi di governo e l'apparato amministrativo.

Il principio di separazione tra l'attività di indirizzo politico-amministrativo, *affidata* agli organi elettivi, e l'attività di gestione, rimessa alla responsabilità esclusiva del funzionario incardinato nell'ente attraverso il rapporto di servizio, infatti, pone in maniera sempre più forte ed esplicita l'esigenza di un unico punto di snodo tra organi elettivi e apparato amministrativo.

In questo senso la categoria ha sempre sostenuto che il dualismo

della figura di vertice è superato non solo dalla necessità dell'unitarietà, ma dal fatto che l'azione amministrativa deve avere un unico centro d'imputazione e deve essere sempre improntata al principio di legalità e non possa prescindere da tale esigenza, specialmente in un momento in cui si pone con forza nel nostro paese la questione morale.

Anche noi segretari siamo dell'idea che la figura di vertice non possa essere portatrice della sola esperienza giuridica, ma che debba avere anche una forte cultura gestionale. Siamo, però, altrettanto convinti che al momento è difficile trovare nel mondo del lavoro e dell'università una figura in possesso di entrambe le culture. Ecco perché siamo favorevoli che, al di là di un periodo transitorio, a regime questo soggetto debba essere formato da un'apposita scuola. Tutto ciò porta ad affermare che l'albo professionale istituito dalla legge Bassanini è ancora una scelta valida e non può dar adito, in questo senso, ad alcuna flessibilità nell'accesso. L'albo deve essere chiuso proprio per garantire agli amministratori non solo una scelta numericamente adeguata, ma anche una scelta di qualità.

I segretari sono pronti a farsi carico della legittima esigenza dell'organo elettivo di scegliere liberamente il suo più diretto collaboratore, a condizione però che venga scelto da un ambito di adeguata qualificazione professionale, munito di quelle prerogative di *status* necessarie a garantirne l'autonomia nello svolgimento del proprio ruolo di tramite tra l'apparato burocratico e quello politico. Il punto centrale della questione sta, come affermato dal Prefetto Balsamo, nelle modalità di accesso all'albo.

I segretari non sono in questo senso arroccati a difesa di posizioni corporative, ma sono disponibili a dialogare con tutti i soggetti ed a mettersi in discussione.

L'unica cosa che i segretari non sono disponibili ad accettare, a regime, è un'apertura dell'albo come quella proposta dal Prefetto Balsamo. A regime, per noi, la figura di vertice deve provenire da un albo certificato in cui tutti gli iscritti, senza scorciatoie, affrontano un identico percorso professionale.

Ovviamente, quando dico a regime significa che nel periodo transitorio è possibile accettare un'apertura limitata dell'albo ad alcuni soggetti che in questi anni hanno ricoperto un ruolo di vertice nell'ambito degli enti locali. La nostra, per intenderci, non

è una posizione difensiva, anzi mi sembra una posizione realistica, moderna e di grande apertura.

Su questi temi la categoria dei segretari comunali si è interrogata a lungo ed ha fatto le sue scelte con senso di grande responsabilità, senza cercare benefici particolari, ma anche senza rinunciare alla sua storia, facendo uno sforzo intellettuale, mettendosi in discussione, disponibile a fare ulteriori sacrifici nel campo della formazione per essere all'altezza del nuovo ruolo.

Noi abbiamo fatto le nostre scelte siamo ancora in attesa che gli altri facciano la loro parte.

I SEGRETARI COMUNALI, UNA CATEGORIA CHE OGGI DEVE RIPENSARSI.

La riforma del 1997 ha messo in evidenza una serie di problemi. I segretari comunali sono davanti alla scelta fra il mantenimento dello status quo e l'assunzione di un nuovo ruolo ma sempre centrale nel sistema delle autonomie.

Di Giovanni Balsamo

Prefetto, Direttore centrale per le Autonomie

Da tempo si discute del segretario comunale in una implicita prospettiva di riconsiderazione della scelta operata dalla legge Bassanini del 1997 (legge n. 127/1997), in base alla quale i contenuti propriamente manageriali della tradizionale figura dirigenziale di vertice dell'ente locale hanno trovato autonoma configurazione. Sette anni di esperienza maturata in un frangente di grandi novità (basti pensare alla soppressione dei controlli esterni di legittimità) rendono oggi possibile la trattazione del tema in un clima di condiviso realismo. E poco conta che la delega legislativa sulla revisione dell'ordinamento dei comuni e delle province dopo la modifica del Titolo V della Costituzione non sia esplicita sul punto, se è vero che una volontà politica determinata non ha mai trovato ostacoli insormontabili in problemi di tecnica legislativa. Si può cominciare col dire che il dualismo creato dalla legge del 1997 (direttore generale-segretario comunale), alla prova dei fatti, ha rivelato i suoi limiti. E ciò va detto senza nulla togliere al valore di questa esperienza. I direttori generali, spesso portatori di una visione forgiata nell'esercizio delle libere professioni o dell'impresa privata, sono stati efficaci strumenti di modernizzazione persino quando non hanno rinunciato ad entrare in aperto conflitto con la struttura. Anche grazie al loro contributo, apparati cristallizzati nel rispetto formale della norma, che per ciò rischiavano di restare avulsi dalla percezione dei nuovi bisogni, hanno potuto rinnovarsi. Perciò non c'è enfasi nel dire che la loro esperienza, complessivamente considerata, non solo è stata utile, ma ha rappresentato uno degli elementi chiave nell'evoluzione del sistema delle autonomie. Se oggi comuni e province, specie quelli di media e grande dimensione,

prevalentemente hanno acquisito la capacità di interloquire in modo autorevole con il mondo delle imprese, di farsi artefici di processi innovativi e di coinvolgervi attivamente il personale dipendente, è grazie a una nuova concezione del governo locale, alla cui diffusione hanno contribuito in maniera determinante i direttori generali, spesso in esso catapultati proprio da quei contesti nei quali era maggiormente cresciuta l'insofferenza per l'inadeguatezza della pubblica amministrazione.

Ma ciò non toglie che oggi il dualismo risulta incompatibile con quella esigenza di chiarezza organizzativa che postula inequivocabilmente un unico centro di snodo tra organi di governo e apparato amministrativo. E ciò non soltanto per esigenze di economicità organizzativa, che pure nell'attuale contesto di limitazioni alla spesa pubblica non hanno un peso secondario, ma anche per ragioni di carattere istituzionale, strettamente connesse al rispetto dei fondamentali principi che regolano la pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 97 della Costituzione.

Il problema ha le sue radici nel principio di separazione tra l'attività di indirizzo politico-amministrativo, affidata agli organi elettivi, e l'attività di gestione, rimessa alla responsabilità esclusiva del funzionario incardinato nell'ente attraverso il rapporto di servizio. Detto principio, dopo l'abolizione dei controlli di legittimità sugli atti, costituisce uno dei pilastri sui quali si fonda la garanzia della imparzialità dell'azione amministrativa nel sistema delle autonomie. Esso trova la sua manifestazione più esplicita nell'attribuzione ai dirigenti della competenza ad adottare una vasta serie di atti e provvedimenti anche a rilevanza esterna, ma non si esaurisce in ciò. C'è un contorno di sistema che non può essere trascurato e che, a ben vedere, determina le condizioni di effettività della separazione. Affinché essa si realizzi, occorre che il funzionario non resti singolarmente isolato nel suo rapporto dialettico e asimmetrico con l'organo di governo. - Piuttosto è necessario che l'ordinamento riconosca alla struttura degli uffici, unitariamente considerata, la dignità di componente essenziale dell'ente locale, portatrice di una propria cultura, capace di esprimerla come espressione della propria identità genetica e professionale, come tale

garantita rispetto alle altre realtà del sistema. Soltanto a queste condizioni il principio di separazione funziona, e non si trasforma in un mero formalismo o, peggio, in uno strumento di travisamento delle responsabilità.

In questo scenario si colloca l'esigenza di un punto di snodo unitario tra organi elettivi e apparato amministrativo. La figura chiamata ad incarnarlo deve soprattutto svolgere il ruolo di garante dell'armonica coesistenza di due culture diverse, di modo che esse possano conservare le loro caratterizzazioni e le loro prerogative, salvaguardando quella condizione di equilibrio che è presupposto del buon andamento del sistema. Ma se il suo è un ruolo di mediazione e di tramite, è chiaro che la sua peculiare professionalità consiste nella condivisione dei contenuti propri di ciascuna delle due realtà che in lui si incontrano.

È possibile così porre un primo punto fermo: l'esperienza giuridica è la componente di base di questa figura di snodo, perché essa costituisce il substrato di *quell'idem sentire* sul quale soltanto è possibile costruire la sintonia con il funzionario; come pure componente essenziale è la cultura dell'amministrazione, cioè la conoscenza dei suoi modi di essere e di operare. Per questo occorre aver molta cautela nel considerare *tout court* mutuabile nella realtà dell'amministrazione locale la managerialità propria dell'azienda privata.

E però la cultura giuridica di per sé non integra i requisiti richiesti per l'assunzione di questo ruolo. Ad essa si devono correlare altre attitudini oltre il limite della confidenza con la norma, attitudini che riguardano la capacità di farsi interprete delle istanze politiche, di comprenderne il significato, di tradurle in linee gestionali compatibili con le regole del diritto, di coinvolgere intorno ad esse la forza organizzata della struttura dell'ente e di farne un sistema armonico, capace di generare al suo interno intese e collaborazioni.

Ne deriva un secondo profilo caratterizzante della figura, che consiste nella capacità di fare sistema, di interloquire con i responsabili degli uffici senza comprimerne le prerogative, di coinvolgerli

positivamente nella realizzazione di un progetto, di dare esito alle istanze della politica attraverso gli strumenti del diritto senza farsi dominare dal dato formale della norma. Questa capacità non è frutto dello studio manualistico o della ricerca scientifica, ma si acquisisce essenzialmente con l'esperienza ed è comprovata non dalle prove d'esame, ma dai curricula.

Dunque, il recupero della dimensione unitaria del ruolo di tramite tra organi di governo e apparato amministrativo all'interno dell'ente locale presuppone un sistema in grado di garantire la presenza dei requisiti dianzi indicati, in pari tempo salvaguardando il carattere imprescindibilmente fiduciario della figura chiamata ad interpretarlo.

- L'albo professionale istituito dalla legge Bassanini è una scelta valida, ma va introdotta una flessibilità nell'accesso.

Esiste una sola formula capace di assicurare questa pluralità di risultati: quella dell'albo professionale. Ma è chiaro che, se la scelta di fondo del 1997 può essere ritenuta ancora valida, le modalità della sua realizzazione devono essere profondamente riviste. Occorre immaginare un albo più flessibile, capace di garantire una più ampia possibilità di scelta all'organo di governo, aperto all'accesso di chi ha già maturato esperienze, in ruoli diversi, all'interno dell'ente locale e ha dimostrato sul campo di avere le attitudini necessarie all'assunzione di maggiore responsabilità; un albo che sappia garantire agli iscritti un'elevata formazione. Un ruolo professionale capace di esprimere autorevolmente sia il momento della attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo, che quello della garanzia di legittimità degli atti, non si realizza senza ridurre le insuperabili rigidità generate dal regolamento attuativo della legge Bassanini (dpr n. 465/1997). Non è pensabile mantenere un sistema che non offre correttivi ad una squilibrata distribuzione territoriale degli iscritti, lasciando aree sguarnite a fronte di altre sopradotate; che non riesce a destinare le pur rilevanti risorse finanziarie delle quali dispone ad una politica di formazione adeguata all'alto profilo professionale che si vorrebbe incarnare, che comprime la possibilità di scelta dell'organo di governo nei

ristretti limiti di un albo territorializzato. Non è possibile mantenere integre le condizioni di protezione proprie del pubblico dipendente e, in pari tempo, aspirare ad un ruolo di rilievo manageriale.

Se si vuole, come appare auspicabile, recuperare l'unitarietà del sistema, occorre farsi carico della legittima esigenza dell'organo elettivo di scegliere liberamente il suo più diretto collaboratore, col solo vincolo di estrarlo da un ambito di adeguata qualificazione professionale, munendolo di quelle prerogative di *status* necessarie a garantirne l'autonomia nello svolgimento del proprio ruolo di tramite.

Il punto centrale della questione sta nelle modalità di accesso all'albo.

La normativa vigente lo consente soltanto dal basso, dalla qualifica iniziale, per ciò stesso dando una impronta inequivocabile allo *status* del segretario, che rimane un funzionario legato da un rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione, certamente particolare, in quanto di natura binaria, ma pur sempre assimilabile a quello della generalità dei dirigenti. Dall'accesso dal basso consegue la previsione di un percorso di carriera come necessario sviluppo del rapporto di servizio, la conseguente articolazione di una pluralità di qualifiche ordinate secondo le classi demografiche degli enti locali, una disciplina ordinamentale uniformemente e puntualmente regolata, in parte, da norme di legge e di regolamento e, in parte, dal contratto collettivo, che non lascia spazio non solo alle fonti normative dell'ente locale, ma anche alla autonomia del contratto individuale di lavoro.

Ovviamente, stretto corollario di questa inequivocabile impronta è la limitatezza del numero degli iscritti all'albo rispetto al numero delle sedi di servizio. È chiaro, infatti, che l'assimilazione al funzionario di carriera si tira dietro le garanzie che gli sono proprie: collocamento in disponibilità retribuita e, quindi, necessità di limitarne, attraverso un accesso all'albo strettamente contingentato, i riflessi economici, con intuibili conseguenze sugli effettivi margini di scelta dell'organo di governo. La situazione è divenuta paradossale a seguito della legge finanziaria 2005 che,

ignorando le norme che obbligano ciascun ente ad avere un segretario imputandogli in via esclusiva talune funzioni, ha posto per la prima volta, anche per la categoria, il blocco delle assunzioni. Perciò una revisione dell'ordinamento del segretario comunale non soltanto potrebbe aprire le porte all'unificazione della figura dirigenziale di vertice dell'ente locale (con i benefici, in termini di modernizzazione, d'anzì evidenziati), ma consentirebbe di superare la situazione di difficoltà nella quale ormai versa la categoria e che rischia di diventare irreversibile, con conseguente dispersione di un patrimonio di professionalità e di una tradizione di servizio che tanta parte ha avuto nella storia dell'amministrazione locale.

Quali sono le linee della riforma: Possiamo sintetizzarle nella formula *parziale liberalizzazione dell'albo*.

Innanzitutto, occorrerebbe superare il sistema del concorso pubblico di accesso iniziale *per esami*, sostituendolo con quello *per titoli ed esami*. È di comune evidenza che le prove d'esame, scritte ed orali, consentono di misurare il livello di conoscenza scientifica, ma non anche gli altri fondamentali requisiti che si richiedono; si tratta di doti personali che emergono, si affinano e si consolidano nell'esperienza professionale e che soltanto i titoli di servizio possono comprovare. Oltretutto, ricorrendo alla particolare modalità di selezione proposta, si darebbe risposta ad altre rilevanti esigenze; si accrescerebbe la mobilità complessiva del personale alle dipendenze della pubblica amministrazione, specialmente di quello in servizio presso gli enti locali, che oggi non ha la possibilità di uscire dall'amministrazione di appartenenza se non attraverso strade eventuali e tortuose; situazioni ambientali che rendono necessari avvicendamenti troverebbero così positiva risposta; si offrirebbe, al funzionario in servizio presso l'ente locale che dimostra attitudine e volontà di miglioramento, la possibilità di assumere un ruolo più prestigioso, stimolandone così l'impegno personale; si darebbe all'amministratore elettivo un'effettiva possibilità di scelta, consentendogli di avvalersi, anche per la copertura della responsabilità di vertice della struttura burocratica, del funzionario di cui abbia già sperimentato le capacità e con cui abbia già instaurato una sintonia, garantendo comunque, attraverso prove selettive ed un'adeguata formazione, la presenza dei necessari

requisiti di professionalità. Attraverso un'oculata disciplina dei titoli di servizio valutabili ed una gradi graduazione dei relativi punteggi, sarebbe possibile privilegiare le aree di esperienza lavorativa e professionale ritenute di maggiore attinenza al sistema delle autonomie. Limitando l'accesso all'albo al personale che già presta servizio presso la pubblica amministrazione locale, inoltre, sarebbe possibile riconsiderare gli effetti imputabili alla relativa iscrizione.

Non più un albo chiuso, al quale si accede soltanto per svolgere le funzioni di segretario; non più una rigidità di impiego che inevitabilmente non agevola la fluidità dei rapporti e l'interscambio dei ruoli, ma un'iscrizione che in prospettiva configuri unitariamente tutta l'area della dirigenza delle autonomie, potendo aprire la strada ad una varietà di incarichi di diversa natura e, soprattutto, alla intensificazione dei passaggi da un ente ad un altro.

Ovviamente, l'adeguamento andrebbe operato con la necessaria gradualità, salvaguardando soprattutto la posizione degli attuali iscritti all'albo ed a tal fine prevedendo transitoriamente la coesistenza dell'attuale sistema di accesso con il nuovo, attraverso contingenti distinti per l'una e l'altra modalità.

C'è un dato ulteriore che spinge verso la prospettiva indicata, ed è quello che scaturisce dal blocco delle assunzioni e dalle esigenze di rispetto del patto di stabilità: l'attuale condizione dell'albo è già difficile, ma l'eventuale persistenza nei prossimi anni dell'attuale condizione di carenza aprirebbe prospettive gravemente pregiudizievoli; perciò l'apertura parziale dell'albo ai funzionari già in servizio, eliminando il problema della nuova spesa, per certi versi può risultare la strada obbligata per superare l'attuale momento.

Su questi temi la categoria dei segretari comunali deve interrogarsi, e scegliere se aspirare ad una posizione di grande responsabilità, predisponendosi ad incamerarne i benefici ma anche qualche disagio, ovvero optare per il mantenimento di uno *status quo* che inevitabilmente porterebbe nel tempo alla progressiva attenuazione della centralità di questa figura all'interno dell'ente

locale.

Non si tratta di una scelta facile, soprattutto perché essa riflette le due anime che da sempre hanno convissuto nel segretario comunale: quella che si riconosce nel ruolo di soprintendenza e di alta direzione degli uffici e quella che mira a privilegiare il perseguimento della legittimità formale degli atti.

È una scelta di campo che taglia in qualche misura i rapporti con il passato e che passa attraverso una diversa configurazione delle garanzie di *status*, se è vero che l'istituto del collocamento in disponibilità del dirigente soggetto alla regola dello *spoil system*, con i suoi elevati oneri finanziari, è attualmente oggetto di riflessione.

Ma è una scelta che non può essere più di tanto rinviata perché i principi fondamentali del nuovo assetto dei poteri locali sono già nel Titolo V della Costituzione e attendono soltanto che la legge dello Stato ne definisca puntualmente i contenuti.