

SEGRETARI E DIRETTORI GENERALI: RIFLESSIONI A MARGINE DEL CONGRESSO ANDIGEL.

di Pietro Barrera, direttore generale della Provincia di Roma e direttore del corso di accesso in carriera ("Coa 2") della Sspal – Roma, 1 dicembre 2004

Si è da poco concluso a Napoli il V° Congresso dell'Andigel, l'associazione che rappresenta molti direttori generali degli enti locali. Il Congresso ha approvato un documento conclusivo su "Ruoli e percorsi evolutivi della figura del Direttore generale", riprendendo la splendida relazione di Luigi Massa, Direttore del Comune di Napoli. Splendida davvero: Massa ha portato all'assemblea la sua esperienza di sindaco, di dirigente nazionale dell'associazionismo degli enti locali, di parlamentare, di direttore di una grande e complessa amministrazione civica; in una parola, di testimone privilegiato di una storia lunga e appassionante di rinnovamento del sistema dei poteri locali. Ed anche di protagonista della riforma che ha rivoluzionato il vertice degli apparati professionali di Comuni e Province, ridefinendo ruolo, funzioni e posizione istituzionale dei Segretari e introducendo la nuova figura del Direttore generale.

Sono orgoglioso di essere stato parte – insieme a tanti altri colleghi - di quelle pagine di storia. Tuttavia sarei insincero se dicessi di essere rimasto del tutto convinto, in particolare sul vero nodo del confronto congressuale: il rapporto tra Direttori e Segretari, con l'ipotesi – adombrata dall'Anci, e fatta propria dall'Unione dei segretari comunali e provinciali - di procedere verso il superamento del "dualismo di vertice", con un albo nazionale dove far convergere ambedue le figure. Un'ipotesi nettamente respinta dal Congresso dell'Andigel.

Può darsi che questa mia perplessità derivi da una concezione *low profile* della figura del Direttore generale: non mi è mai piaciuta l'espressione "*city manager*", foriera di equivoci e di eccessive attese. Se c'è un "*manager* della città", questi è il Sindaco! Il Direttore generale è nulla di più e nulla di meno del massimo responsabile dell'apparato professionale del Comune o della Provincia. In questo senso ho sempre pensato al Direttore generale come l'allenatore della squadra delle donne e degli uomini che lavorano per l'Amministrazione.

Proprio però a partire da questa convinzione, mi sembra fuorviante centrare l'attenzione sui rapporti tra Direttori e Segretari (personalmente ho avuto esperienze difficili, ed altre splendide, non è questo il punto). Il tema piuttosto è quello di fondo, del rapporto tra chi è amministratore per mandato politico e chi lo è per mestiere, o, se vogliamo, tra qualità della democrazia locale e qualità degli apparati professionali pubblici.

Mi è sempre piaciuta l'immagine della clessidra: il circuito politico-istituzionale che sostanzia la vitalità democratica del Comune (o della Provincia), unito da un punto di congiunzione con il circuito altrettanto complesso delle lavoratrici e dei lavoratori, dei dirigenti, dei funzionari, che la nostra Costituzione vorrebbe "al servizio esclusivo della Nazione". Questo è l'equilibrio che più mi sta a cuore, e per questo mi appassiona comprendere bene come si articola il punto di snodo.

E' preoccupante, allora, che in alcuni casi il Direttore generale sia visto come l'"assessore in più", e inevitabilmente parte di un sapiente gioco di equilibri politici nella coalizione di governo. Mi piacerebbe di più vederlo come un "*garante double face*": garante di leale collaborazione, efficacia ed efficienza degli apparati, nei confronti degli organi di governo, e garante del rispetto dei principi di autonomia e di imparzialità nei confronti (cioè dalla parte) dei professionisti dell'Amministrazione.

La questione a me sembra di enorme rilievo democratico. Tanto più oggi, nel vivo di un dialettica politica bipolare, e in presenza di forme di governo (locali, regionali, e forse statali) fondate sulla legittimazione diretta della *leadership*. Sintetizzo in una battuta: il

potere politico locale ha conquistato, con le riforme dell'ultimo decennio, una forza enorme e per noi inedita. Senza la riforma elettorale del 1993 il Consiglio comunale di Roma non sarebbe mai riuscito nella storica impresa di approvare un nuovo Prg. Ma proprio per questo il sistema ha bisogno di un robusto equilibrio, con apparati capaci di presidiare l'imparzialità "a valle" della decisione politica (per restare nell'esempio, il rilascio del permesso di costruire).

La domanda – antica, ma di nuovo spessore nel contesto politico e istituzionale che stiamo sperimentando – riguarda dunque il ruolo dell'apparato professionale pubblico: in che misura dobbiamo ancora considerarlo in posizione "servente" rispetto agli organi politici (in parte indubbiamente lo è, ed è necessario che lo sia), e in che misura dobbiamo riconoscerlo come portatore di un'autonoma funzione pubblica, costituzionalmente garantita. Di nuovo, quale significato vogliamo attribuire nel 2005 al precetto che lo pone "al servizio esclusivo della Nazione"?

Più che le schermaglie tra Segretari e Direttori, sui loro reciproci ruoli, mi preoccupano allora ben altre questioni:

- la superficialità con cui, dal 2002, si è stabilito che nei Comuni fino a 5.000 abitanti (quasi un quinto dell'Italia) non abbia più cittadinanza il principio di distinzione tra le responsabilità politiche e quelle gestionali
- il dilatarsi (nei Ministeri, ma anche in molti enti territoriali) di abnormi uffici di derivazione politica (negli uffici di gabinetto, negli staff), impegnati in compiti rilevanti di amministrazione attiva, piuttosto che di indirizzo e controllo
- l'accettazione quasi ovvia di un "bipolarismo feroce", che non si accontenta dello *spoils system* degli incarichi (interni all'Amministrazione), ma si traduce in una dichiarata faziosità delle politiche, secondo un "pendolo del favoritismo" verso le imprese, i gruppi sociali, i soggetti collettivi e gli enti locali più "vicini".

Torniamo però al *casus belli*. Molte erano le ragioni che condussero alla riforma del 1997. Due, principalmente: l'esigenza di consentire al Sindaco o al Presidente di scegliere liberamente il proprio principale interlocutore professionale (insomma, l'insopportabilità dell'ingerenza ministeriale); la necessità di portare nell'Amministrazione nuove e più moderne culture professionali, anzitutto manageriali ed economico-finanziarie, dopo la "monocultura del diritto amministrativo". Oggi, a più di sette anni di distanza, certamente si è rafforzata la prima esigenza, per l'innovazione costituzionale del 2001, ma ancor più per la maturata consapevolezza del valore dell'autonomia organizzativa dei poteri locali. Mi permetto di dire che forse non è più attuale la seconda: la nuova leva di segretari cresciuta nella Sspal ha ben altro bagaglio professionale, ed anche i corsi per gli avanzamenti di carriera dei segretari hanno lavorato e lavorano su un modello di moderno dirigente pubblico a tutto tondo, giurista ed economista, organizzatore di risorse umane e finanziarie, gestore di servizi pubblici complessi, promotore di iniziative di sviluppo locale.

Da questo punto di vista, insomma, non mi sembra si debba conservare un necessario dualismo, tra Segretari "abili giuristi" e Direttori "moderni *manager*": si tratta di un'immagine caricaturale della realtà, contraddetta da moltissimi esempi.

Al tempo stesso, però, bene fece il legislatore del '97 a non disperdere la felice peculiarità delle amministrazioni locali, da sempre con un vertice monocratico degli apparati professionali. Laddove questa tradizione non c'era – regioni, quasi tutti i ministeri – si è cercato in tempi recenti di porre rimedio. E la sconcertante vicenda del Ministero dei beni e delle attività culturali – riformato nel '98 con la previsione di un "segretario generale" unico, e contro-riformato nel 2004, "appiattendolo" di nuovo la struttura, lascia intuire quanto sia importante quel modello organizzativo per presidiare l'autonomia della dirigenza.

Si è detto – lo ha ripetuto Luigi Massa con un gustoso aneddoto – che una buona amministrazione ha bisogno sia dell’acceleratore (il Direttore) che del freno (il Segretario). Certo che occorrono ambedue le funzioni, mi domando però se la soluzione organizzativa giusta sia quella del dualismo di vertice, che spinge inevitabilmente il “frenatore” a ripiegarsi su sé stesso, in un ruolo da “signor no” avvilito e inefficace. Del resto, la ritrovata autonomia organizzativa delle istituzioni locali consente ai Comuni e alle Province di individuare soluzioni originali, negli statuti e nei regolamenti, per disciplinare in modo appropriato le funzioni di controllo di legittimità e correttezza amministrativa, e di sperimentare nuovi strumenti di garanzia (che, a me sembra, dovrebbero essere collegati al Consiglio, piuttosto che al Sindaco o al Presidente).

Il nodo centrale torna quindi ad essere la funzione di direzione generale, piuttosto che quella di legittimità-controllo-garanzia propria di una (riduttiva) tradizione del segretario comunale. A me sembra, per le ragioni sinora esposte, che si debba affermare l’indifettibilità di quella funzione, per ragioni di efficienza, ma ancor più per ragioni di equilibrio democratico. Scommettere sul vertice monocratico dell’apparato professionale vuol dire infatti:

- riconoscere la necessità di gestire l’apparato con una logica coerente, collaborativa e sinergica, e contrastare la deriva “ministeriale” e lottizzatoria, patologia specifica della pubblica amministrazione italiana (soprattutto statale) fin dai primordi
- evitare che l’unica razionalità unitaria sia quella finanziaria-contabile (con la conseguente impropria attribuzione del compito di “collante esclusivo” al Servizio di ragioneria)
- riconoscere al “capo” dell’istituzione democratica (il Sindaco, il Presidente della Provincia) il diritto-dovere di scegliere il “capo” dell’apparato professionale, lasciando però a quest’ultimo il compito di coordinare, valorizzare, valutare, incentivare i dirigenti (insomma, il compito di “mettere la squadra in campo”).

Questa è dunque la scelta di fondo, che mi sento di condividere. Che si fonda sulla convinzione che il sacrosanto rispetto per l’autonomia organizzativa dei Comuni e delle Province non può negare l’esigenza di garantire l’equilibrio tra politicità ed imparzialità dell’Amministrazione locale.

Per questo è interessante e suggestiva l’idea di un albo nazionale, “certificato” da un solido percorso formativo, entro cui i Sindaci e i Presidenti possano/debbero scegliere il “capo” dell’apparato professionale, facendovi convergere il meglio dell’esperienza dei Segretari e dei Direttori generali. Mi sembra il punto di equilibrio più saggio, e più appropriato per la storia e le caratteristiche peculiari della pubblica amministrazione italiana, tra i due modelli estremi, dello *spoil system* generalizzato e di un’alta dirigenza pubblica autonoma, inamovibile e gelosa della propria professionalità. Si dice – l’ho sentito ripetere da molti, nel Congresso di Napoli – che la necessità di “pescare” in un albo limiterebbe in modo inaccettabile la libertà del Sindaco. Ho risposto con una battuta: forse che i presidenti dei grandi *club* di calcio vivono come un’insopportabile imposizione l’obbligo di scegliere l’allenatore tra coloro che hanno seguito i corsi di Coverciano? Del resto, ad oggi le figure più simili al nostro direttore generale, in Francia o in Germania, sono comunque frutto di un percorso formativo e professionale ben definito.

Certo, l’operazione-albo non è semplice, ed ogni dettaglio può curvarne il significato in una direzione o in un’altra. Ne cito alcuni, alla rinfusa:

- se in sede di prima applicazione non è difficile immaginare un meccanismo per far convergere i segretari e i direttori in attività (un po’ come avvenne con i vice segretari reggenti nel ’97), a regime, come sarà disciplinato l’accesso? Solo con il corso-concorso Spal e la conseguente “gavetta”, o anche con periodici bandi di ammissione (e come regolati)?

- è compatibile un albo di questo genere con l'attuale disciplina della revoca degli incarichi dei segretari? Per restare alla battuta: l'allenatore di calcio (così come il direttore generale degli enti locali) resta fin quando persiste il rapporto fiduciario ...
- albo contingentato, o aperto? E se contingentato, con quale grado di apertura? Non credo si possa mantenere all'infinito l'attuale gestione dei segretari in disponibilità ...
- piccoli Comuni e grandi enti: paradossalmente vorrei capovolgere l'impostazione, rispetto alle proposte in campo, dilatando al massimo l'autonomia degli enti di dimensione "metropolitana" ed aiutando piuttosto i piccoli Comuni, che ne hanno davvero bisogno, a scegliere (e pagare, senza tracolli per il bilancio) un segretario-direttore all'altezza nelle nuove competenze e delle nuove responsabilità che la riforma federalista consegna loro.

Le scelte da fare, insomma, sono tante e impegnative, e con tutta probabilità non è possibile portarle a compimento nei limiti angusti della delega legislativa della legge 131. Un motivo in più per riflettere con saggezza e serenità. Per i segretari si tratterebbe indubbiamente di un nuovo, secondo "strappo" dopo la riforma del '97, ma per consacrarli definitivamente come la principale risorsa organizzativa della democrazia locale, valorizzandone il bagaglio di esperienze e competenze e la capacità (vorrei dire: il coraggio) di rimettere in discussione il proprio ruolo. Per i direttori generali – che possono essere orgogliosi di aver sperimentato sul campo e "senza rete" nuovi profili del *management* locale – si tratta di fare un salto di qualità, comprendendo che non ogni aspetto del modello organizzativo dell'impresa si può e si deve calare automaticamente nell'amministrazione locale. I Comuni hanno molto da imparare dalle imprese, ma non sono e non saranno mai (solo) delle aziende.

E mentre si riflette – spero senza pregiudizi – sulle prospettive, a me basterebbe una piccolissima riforma: al quarto comma dell'art.108 *Tuel*, sostituire le parole "possono essere" con "sono". Insomma, la funzione di direzione generale ci deve stare: vediamo con chi e come presidiarla!