

Il Segretario Comunale e Provinciale nel nuovo sistema amministrativo locale

Documento del Consiglio Nazionale

1. Con l'approvazione della legge costituzionale di modifica del Titolo V si venne a riproporre la domanda se con l'elevazione a rango costituzionale degli elementi fondanti del sistema autonomistico (potestà statutaria e normativa, amministrativa e finanziaria) si potesse concepire il mantenimento di una figura necessaria per tutti gli enti, regolata da una disciplina fondamentale di legge, con un Albo nazionale gestito per l'intera rete delle Autonomie.

Non si considerava che la figura del segretario era stata oggetto di una incisiva e sostanziale riforma, il cui (sofferto) valore stava proprio nella capacità di aver riconsiderato la figura stessa in aderenza all'evoluzione degli assetti dei poteri che ordinandosi secondo il criterio della sussidiarietà si andavano a riposizionare assumendo come epicentro dell'Amministrazione il territorio ed i governi locali.

Ne scaturì una profonda incertezza sul futuro del segretario, nonostante la lungimirante e intelligente risposta nei riguardi della riforma della stragrande maggioranza dei segretari consistente nell'aver accettato la sfida dell'innovazione del sistema amministrativo con le relative fatiche (si pensi all'accentuata richiesta di capacità direzionali per fronteggiare i complessi fenomeni di trasformazione organizzativa e gestionale di comuni e province) ed anche con gli alti prezzi che si sono dovuti pagare (si pensi alla spiacevole condizione dei segretari in disponibilità).

Invece di dedicare ogni sforzo su cosa dovesse essere corretto affinché il sistema posto in essere trovasse i suoi migliori assetti e quali gli investimenti da fare, perché nella scia dello spirito della riforma si garantissero agli Enti gli effetti attesi - dirigenti della massima preparazione e affidabilità - si tornava, con variegate posizioni e motivazioni istituzionali, a rimettere in discussione figura, ruolo e gestione.

Rispetto all'iniziale dibattito, che scontava la non esemplare chiarezza della riforma del Titolo V della Costituzione, si è registrato con soddisfazione - essendosi impegnati anche i segretari a portare un qualche contributo in proposito - che più ponderate valutazioni abbiano potuto mettere in evidenza come la forza del sistema territoriale amministrativo e di governo risieda proprio nel potersi caratterizzare per alcuni tratti comuni, espressione dell'unità dell'ordinamento e che trovano le loro fonti in leggi generali, le quali, lungi dal ridurre le pregnanti potestà adesso garantite dalla Costituzione, ne consentono invece il più efficace esercizio.

Fra questi elementi che esprimono l'unitarietà del sistema può annoverarsi la presenza di una funzione – quella del segretario – espressione di valori tipici di un buon sistema amministrativo dotato di amplissimi compiti e responsabilità.

Principi, questi, anche ampiamente desumibili dalla recente sentenza della Corte Costituzionale (n.303 dell'8 ottobre 2003), che affronta i profili dell'assetto costituzionale riformato in relazione alla competenza legislativa dello Stato, e che, al di là della più o meno esplicita potestà legislativa attribuita, afferma e riconosce tale competenza a condizione che si presentino istanze unitarie che ne legittimino l'attività unificante.

È su questo terreno che appariva del tutto inconcepibile che la scelta, adesso codificata nella Costituzione, della strutturazione dell'Amministrazione italiana con i comuni quali soggetti primari, salvo differenziazioni nella allocazione delle funzioni verso il livelli di scala più ampia per motivate esigenze di adeguatezza, dovesse determinare, a fronte, appunto, di una accentuazione della responsabilità dell'Amministrazione territoriale, un depotenziamento o, peggio, la non necessarietà di una figura che, semmai, doveva pretendersi ancora più qualificata.

Davvero si poteva pensare che fosse un valore autonomistico far tramontare la già rinnovata figura del segretario negli Enti? E poiché è figura nominata dal Sindaco o dal Presidente della Provincia (come gli altri dirigenti), si poteva ritenere che la doverosità della scelta da un Albo, che ha la funzione di garantire qualificazione e preparazione, costituisse un *vulnus* per le prerogative degli Enti locali?

La legge "La Loggia" concernente la delega al Governo per la rielaborazione del TUEL adeguato al nuovo Titolo V della Costituzione, nel prevedere alla lett. m) dell'art.7 "*che siano mantenute ferme le disposizioni in vigore ... volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti*", ha aperto scenari e prospettive del tutto nuove per riaffrontare, in un contesto in cui può essere recuperato il giusto spirito positivo, tutte le tematiche inerenti al ruolo ed alle funzioni del segretario.

2. Nei primi commenti è emersa già in tutta la sua rilevanza la questione di come dalla riaffermata incardinazione del segretario nell'organizzazione degli Enti si debba (necessariamente) passare alla ridefinizione della sfera delle funzioni ed in definitiva del ruolo nell'ambito di ciascun sistema locale.

È ormai eliminata ogni forma di controllo esterno ma non certo l'esigenza del rispetto della legalità; dunque quella è da ritenere l'area delle funzioni del segretario?

Sembra ritornare la formula del parere di legittimità previsto dalla Legge 142/1990? Si è voluto evocare compiti riconducibili alla questione sul come garantire che l'attività dell'ente si svolga entro i binari della regolarità amministrativa?

Ma con quali concrete traduzioni in fatto di compiti e responsabilità?

Si deve partire necessariamente dall'esperienza maturata in questi primi anni che ci separano dalla riforma del '97, ragionarci con attenzione e senza preconcetti e

sviluppare le proposte pensando al sistema amministrativo locale che si va perseguendo. Nel fare ciò occorre nel contempo tenere ben presenti i caratteri delle organizzazioni comunali e provinciali e del bisogno di *governance* che assicuri il realizzarsi dei programmi da parte di chi è stato investito di responsabilità di governo per i vari mandati elettorali.

Del resto, già da tempo, si è posta la questione di come l'introduzione per legge della funzione di direzione generale (quale espressione di autonomia organizzativa degli Enti) che poteva essere soggettivamente tenuta distinta dalla funzione, sempre presente e necessaria, del segretario, avesse portato, nei casi di nomina esterna del direttore generale, a situazioni di scarsa chiarezza, a comportamenti gestionali con molte buone intenzioni ma non con altrettanta capacità di renderle concrete per via di una complessità non ben conosciuta e padroneggiata e con una scarsa capacità di incidere nella cultura dirigenziale degli enti. A quelle situazioni, vissute sovente come svilimento del segretario, ci pare di poter affermare che non abbia corrisposto, nella maggior parte dei casi, un arricchimento delle capacità quali si credeva acquisibili con apporti esterni.

È senso comune sia degli amministratori, sia degli apparati che l'azione dell'Ente, nelle sue molteplici espressioni che vanno dalla programmazione, alla gestione e alla realizzazione, alle attività regolative, alla funzione promozionale e di sviluppo, richiede - e richiedono - capacità direzionali in cui siano compresenti sia una profonda preparazione tecnico/amministrativa che capacità operative e gestionali. Laddove, poi, siano richieste molteplicità di saperi professionali, occorre allora la presenza di centri direzionali dotati di una solida cultura di direzione complessiva.

Più l'attività si connota per complessità e innovazione (si pensi alle nuove frontiere del rapporto pubblico/privato, della finanza innovativa, delle forme gestionali che reggano alle regole comunitarie, per citarne solo alcune) più aumenta il bisogno di legalità; il bisogno cioè di condurre tali attività in maniera da mantenerle entro i canoni che reggono l'agire pubblico giacché è l'unico modo affinché le nuove frontiere, e comunque l'azione degli Enti, non scontino poi a posteriori contraccolpi di vario tipo che vengano a scaricarsi sulle attività stesse o addirittura sui soggetti (sia politici che burocratici) che ne portano la responsabilità.

La complessità dell'amministrare e l'affermarsi di una azione pubblica con una forte caratterizzazione locale implica una forte capacità di integrazione governata proprio dagli enti locali, spinge verso una figura di segretario che esprima una cultura di direzione complessiva, che lo renda particolarmente affidabile per facilitare la realizzazione delle politiche dell'ente, che abbia una profonda conoscenza della pubblica Amministrazione.

L'Amministrazione si muove sui binari della legalità quale è venuta evolvendosi per rispondere alle aspettative dei cittadini. Ai canoni di conformità alla legge (allo statuto e ai regolamenti), di economicità, di efficacia e pubblicità debbono improntare le loro attività (e il loro funzionamento) sia gli organi di governo che i centri di responsabilità gestionale.

Il segretario non può che collocarsi nella posizione che consenta all'ente ed ai suoi amministratori di sviluppare con il massimo di garanzia di legalità, che è rispetto dei moderni canoni di una amministrazione efficiente, le politiche pubbliche dei vari enti in un quadro di integrazione orizzontale e verticale.

Ci pare utile che la sfera di funzioni del segretario sia sempre e comunque di portata più ampia dell'ambito gestionale stretto, che è l'area delle responsabilità tipiche della dirigenza e dei responsabili dei servizi.

E' proprio partendo dall'esperienza maturata a seguito della riforma del 1997, l'attività del segretario, di necessaria presenza e assistenza collaborativa e d'impulso, deve caratterizzarsi per questo nucleo di responsabilità nei riguardi dell'ente, nell'insieme dei suoi organi. La sfera di funzioni del segretario si sostanzia come collante necessario della complessiva attività degli enti, sin dal momento in cui la stessa viene progettata. La sua funzione di garanzia non può essere relegata, pertanto, ad un ruolo formale di controllo, quasi in posizione di terzietà, specie se incompatibile e scollegato dalle funzioni di governo dell'ente e anche dalla gestione. Si affermerebbe una funzione ormai desueta poiché avulsa dal diretto ed immediato riferimento al buon andamento, all'efficienza e all'efficacia dell'azione amministrativa nell'interesse dei cittadini.

Il sistema in tal modo, in definitiva, non considererebbe più la figura del Segretario, dopo il considerevole investimento operato in questi anni, dopo la riforma del '97, strategica per l'attività dei Comuni e delle Province.

Dall'esperienza maturata dopo la riforma del 1997, risulta evidente come nei fatti la funzione del segretario, nella stragrande maggioranza degli enti (particolarmente quelli medio-piccoli), abbia ormai attratto quella di direzione generale. E' un dato, questo, da tenere bene in evidenza poiché rappresenta oramai un grande patrimonio professionale, su cui tutto il sistema appunto ha investito considerevoli risorse, che potrebbe essere seriamente sacrificato e mortificato con prospettazioni che tendono a confinare il ruolo del segretario all'esclusivo controllo formale dell'attività, incompatibile addirittura con qualsiasi altro tipo di funzione.

A parte ogni considerazione sullo svilimento del patrimonio professionale, che rappresenta comunque un'autentica ricchezza per il sistema delle autonomie, è difficile riuscire ad immaginare gli effetti che simili prospettazioni potrebbero produrre con riferimento alle attuali effettive situazioni in cui, come prima si accennava, sono concentrate nella figura del segretario anche le funzioni di direzione generale. Sicuramente risulterebbe seriamente compromessa la stessa funzione di governo degli enti con gravi pregiudizi per la stessa comunità.

E' evidente, tuttavia, che non si può limitare la ricerca, nell'ambito dell'organizzazione degli enti, di come organizzare i centri dotati di ampia responsabilità operativa fino a quella di valenza generale sul modello della direzione generale. Si deve comunque approfondire come, in relazione alle diverse dimensioni degli enti e delle autonome determinazioni organizzative degli stessi, la funzione generale del segretario possa assorbire la funzione di direzione generale

operativa e comunque come quest'ultima, ancorché affidata ad altri dirigenti, debba contare per il suo regolare e più efficace svolgimento su un ruolo del segretario che dia, con le sue competenze e il suo ruolo, la garanzia della conformità anche dell'azione gestionale ai canoni di una amministrazione locale moderna.

Un segretario che quindi viene sempre a collocarsi in una posizione di vertice della struttura di ciascuna amministrazione il cui corollario – a cui non si intende certo sottrarsi – è la conseguente responsabilità.

La necessità di una forte integrazione governata, si accennava prima, spinge verso una figura del segretario capace di esprimere una cultura di direzione complessiva. Questa funzione sicuramente dovrà articolarsi con modalità che siano coerenti con le esigenze ed i contesti espressione dell'autonomia organizzativa degli enti, quali ad esempio appunto nel caso della presenza di un direttore generale.

Ci sembra comunque di potere anche affermare che il sistema manifesta una forte esigenza per una direzione complessiva unitaria, per rafforzare la necessità di sintesi e raccordo delle attività di tutti gli enti. E' una prospettiva, questa, che interessa i segretari e che può riuscire a superare la esistente dicotomia. E' evidente, tuttavia, che dovrà avvenire con l'individuazione di modalità e criteri a salvaguardia dei principi che governano il sistema nazionale dell'albo dei segretari.

3. La forte esigenza di disporre di una figura professionale altamente qualificata, per assicurare la direzione complessiva degli enti, presuppone e richiede la presenza di una Scuola superiore con una forte caratterizzazione nazionale, per assicurare un'idonea formazione omogenea per una figura professionale le cui funzioni necessarie ed essenziali di garanzia dell'agire pubblico sono direttamente collegate all'interesse nazionale.

La presenza di una scuola autorevole, fortemente autonoma sul piano scientifico, didattico ed organizzativo, luogo di studio e ricerca collegata al sistema Governo-Autonomie Locali-Segretari, è la vera garanzia per poter vincere la grande sfida che è quella di poter affermare quell'idea di direzione complessiva che può svolgere il segretario nel nuovo sistema amministrativo locale. L'idea di un segretario che in questi giorni è testimoniata dall'ingresso in carriera di giovani dirigenti preparati per dirigere un ente e che sono una vera autentica ricchezza per il sistema delle autonomie e per gli enti ove prenderanno servizio.

Il collegamento con questa esigenza di direzione complessiva della funzione del segretario, assieme alla formazione della dirigenza locale, deve costituire la grande e qualificata *mission* della scuola, che potrebbe diventare il grande laboratorio per formare ed affermare in prospettiva il riferimento unitario di direzione di tutti gli enti.

Roma, 2 dicembre 2003