

## L'ALBO DEI SEGRETARI CERTIFICAZIONE DI QUALITA' PER GLI ENTI LOCALI

Innanzitutto buongiorno e benvenuti a questa giornata organizzata dalla Scuola Superiore nell'ambito del Forum P.A. 2005.

Colgo subito l'occasione per ringraziare il Prof. Piraino, Direttore della Sspal, per la immediata sensibilità mostrata di fronte alla proposta di organizzare un convegno incentrato solo sui giovani segretari comunali e provinciali, penso sia la prima volta che ciò accada e spero che tali iniziative si ripetano costantemente visto l'interesse e la curiosità che suscitano. Ringrazio anche il collega e Vicedirettore Alfonso De Stefano ed il dott. Walter Anello che ha contribuito in maniera determinante alla riuscita dell'evento.

“Crescere per competere”: queste tre parole chiave, che danno il titolo al convegno di oggi, sintetizzano perfettamente l'evoluzione della pubblica amministrazione moderna, e di quella locale in particolare. Si allude alla crescita professionale, a quella maturazione che può concretizzarsi solo mediante la formazione e l'aggiornamento costanti, utilizzando metodi e moduli che devono però risultare congeniali agli effettivi fabbisogni formativi. Laddove invece “competere” implica la capacità di misurarsi con le innovazioni e di confrontarsi con esperienze e sistemi simili come il mondo delle imprese private da cui mutuare processi organizzativi o di gestione.

E' chiaro che la Scuola Superiore rappresenta uno strumento imprescindibile per consentire la formazione costante dei segretari comunali. Noi confidiamo fortemente in questa nuova fase di vita della Scuola, confidiamo nell'autorevolezza e nell'esperienza del Prof. Piraino e nelle capacità organizzative del Vicedirettore Alfonso De Stefano, già dimostrate nella direzione della scuola regionale della Campania.

### **I dati sui giovani segretari comunali e provinciali. – L'identikit del giovane segretario comunale -**

E' utile, prima di esprimere qualche breve riflessione sul tema specifico del convegno, analizzare in sintesi alcuni dati riferibili al numero ed alle caratteristiche dei giovani segretari oggi incardinati nel sistema. Ebbene, da una breve indagine svolta interrogando l'Albo sul sito dell'Agenzia, risulta che i segretari entrati in servizio nell'arco degli ultimi 10 anni sono circa 896, con un picco di circa 207 unità nel 1999, e che, di conseguenza, la percentuale di giovani segretari è quantificabile attualmente nel 16,84% della categoria, costituita, complessivamente, da circa 5320 segretari comunali e provinciali. Il 7% di questo 16,84% presta servizio presso la Sspal, l'Agenzia, ed altri enti. Il numero complessivo dei segretari comunali in disponibilità, prive di occupazione, ammonta ad oltre 250 unità, il 95% delle quali con più di 10 anni di servizio.

Ottimo, può definirsi, l'impatto dei giovani all'interno del sistema in quanto si presume che oltre il 90% di essi, si allude soprattutto a quelli entrati in carriera all'indomani della Legge Bassanini, cioè dal 1998 in poi, abbia assunto servizio presso il primo ente a distanza di pochissimi mesi (in alcuni casi giorni) dall'iscrizione all'albo, suscitando la soddisfazione dei sindaci, divenuti oramai consapevoli dell'ottimo livello di preparazione di base e della spiccata capacità di utilizzo degli strumenti informatici di questa nuova generazione di segretari comunali, avviata, per vocazione e formazione, sempre più verso la logica della risoluzione dei problemi ed il raggiungimento degli obiettivi. Altro dato utile a costruire l'identikit del giovane segretario è rinvenibile nella circostanza che moltissimi di essi, già prima di entrare in carriera, hanno:

- svolto svariati corsi di specializzazione post-laurea sia presso università che presso scuole private di diritto;
- conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato;
- altresì svolto, in molti casi, la professione legale;
- già maturato esperienze lavorative nella pubblica amministrazione avendo superato altri concorsi (elemento che caratterizza in particolare l'esperienza dei vincitori degli ultimi due corsi-concorso).

A ciò si aggiunga il difficile percorso di accesso in carriera che prevede un corso-concorso preceduto da una prova preliminare. Il sistema di reclutamento è simile a quello della Scuola Superiore della Pubblica amministrazione con la quale si selezionano i dirigenti statali anche se i tempi di formazione preliminari all'ingresso in carriera risultano più lunghi, essendo previsto un periodo semestrale di tirocinio presso gli enti.

Elemento di criticità segnalato da più parti è proprio questa eccessiva durata del periodo che trascorre dal momento dell'approvazione della graduatoria dei vincitori dei concorsi a quello di conclusione del corso di formazione; questo uno dei motivi per i quali l'età media di ingresso in carriera dei vincitori degli ultimi concorsi si è notevolmente alzata rispetto a quella del periodo 1998 – 2002. Ma su questi argomenti sarà utilissimo ascoltare le testimonianze degli allievi e le valutazioni di metodo dei relatori che rappresentano oggi la Scuola, in particolare del dott. Barrera, Direttore degli ultimi 2 corsi, che si esprimerà sull'esperienza formativa degli allievi della Sspal.

Successivamente all'ingresso in carriera, come sappiamo, i corsi continuano perché la progressione in carriera avviene previo superamento dei corsi di specializzazione della Sspal, che si concludono con esami finali.

Questa straordinaria ricchezza di conoscenze trasversali, in parte acquisite sul campo ed in parte garantite dal percorso di formazione della Sspal, è testimoniata da altri due dati significativi, caratterizzanti soprattutto i segretari più giovani:

1. il considerevole numero di incarichi presso Ministeri, enti od organismi di diritto pubblico, di cui sono spesso investiti parecchi segretari comunali mediante gli istituti della mobilità e del comando, a dimostrazione che lo scambio di esperienze professionali rappresenta un momento di arricchimento e di investimento non solo per i soggetti interessati ma per tutta la pubblica amministrazione;
2. la discreta percentuale di segretari che partecipa e supera i concorsi per l'accesso alle magistrature superiori (Tar e Corte dei conti).

L'esistenza di questo patrimonio di professionalità oggettivamente esistente sembra coincidere anche con la constatata evoluzione della pubblica amministrazione locale degli ultimi anni. E' di qualche giorno fa, infatti, l'intervista rilasciata dal Prof. Elio Borgonovi, docente della divisione amministrazioni pubbliche della Scuola di direzione aziendale della Bocconi, sulla rivista Economy, che sostanzialmente ha confermato come la *“Pubblica amministrazione, soprattutto quella locale, è cambiata in meglio in quanto è mutato il contesto, sono emerse nuove sensibilità. Lo stereotipo del burocrate attento solo agli aspetti formali, alle procedure, al suo ruolo istituzionale, sta lasciando gradualmente il posto ad una nuova figura di manager consapevole che il suo compito, analogamente a quanto avviene in un'impresa, è quello di risolvere problemi e raggiungere obiettivi.”*

## **Le funzioni**

Se tutti sono d'accordo che, di fronte a questi "numeri", a questa ricchezza professionale, il segretario comunale e provinciale rappresenti una figura peculiare dell'ordinamento, una risorsa unica ed irrinunciabile per gli enti (concetto ribadito, in ordine di tempo, dal Presidente della Repubblica Ciampi, dal Ministro La Loggia, dal Ministro Baccini, dal Presidente dell'Anzi Domenici e dal Presidente dell'Upi Melilli), non pare, però, che questa condivisione di idee trovi riscontro pratico nelle proposte di riforma dello *status* dei segretari comunali e provinciali che si susseguono negli ultimi tempi. L'auspicata riforma tarda infatti a venire, mentre si continua ad intervenire con colpi di fioretto sull'ordinamento, si pensi all'ultima legge finanziaria. Di contro, la dicotomia Segretario/Direttore, laddove esistente negli enti, continua a rappresentare un "non senso tecnico", come l'ha definita il Tar Toscana in una recentissima sentenza, in quanto è oramai palese ed ampiamente condivisibile che agli enti moderni occorra un'unica figura di vertice amministrativo, capace di coniugare l'efficienza alla legalità dell'azione, cioè di un manager pubblico in grado di assumere la direzione complessiva dell'ente; l'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali rappresenta proprio il serbatoio ideale da cui attingere le professionalità richieste perché in esso sono iscritti professionisti pubblici delle amministrazioni locali, già selezionati e con alle spalle un percorso formativo altamente specializzato. La necessità di avere un Albo chiuso, lungi dall'essere intesa, strumentalmente, come un "arroccamento" della categoria rappresenta, invece, l'esatto contrario: una garanzia per gli enti locali, che possono individuare la figura che deve ricoprire l'incarico di massimo vertice nell'ente all'interno di una banca dati di professionisti della pubblica amministrazione locale altamente qualificati. Un Albo che deve costituire una vera e propria "certificazione di qualità" per gli enti, quindi.

Questa diversa visione del sistema eliminerebbe all'origine anche quelle distorsioni che oggi sono constatabili agli occhi di tutti, amministratori, dottrina ed opinione pubblica: e cioè che l'esercizio del potere di nomina dei direttori generali esterni da parte dei sindaci avviene sempre più automaticamente per fini politici perché si tende ad identificare la figura del direttore generale esterno con una sorta di "assessore generale esterno", nell'intento preciso di allargare la propria compagine politica.

Lasciando chiaramente da parte le eccezioni dovute, d'altronde fisiologiche a qualsiasi tipo di analisi statistica che si volesse esperire, l'esperienza del "campo" ha dimostrato che molti sindaci abbiano attribuito incarichi esterni senza considerare accuratamente le competenze e le professionalità, confondendo spesso l'elemento della "fiduciarità" con quello dell'"arbitrarietà" delle nomine.

## **Il funzionamento del sistema e gli elementi di criticità**

E' chiaro che, secondo noi, e parlo anche a nome dell'associazione dei giovani segretari comunali, l'associazione di giovani più rappresentativa aderente all'Unione nazionale dei segretari comunali e provinciali, il sistema che doveva garantire il funzionamento e l'attuazione della riforma Bassanini non è stato rispondente alle attese. Alludo chiaramente all'Agenzia Autonoma dei Segretari Comunali e Provinciali, soggetto giuridico che avrebbe dovuto, nelle intenzioni del legislatore, regolare l'ordinamento dei segretari e garantire la corretta ed uniforme applicazione delle norme contenute nell'ordinamento dei segretari. Nelle intenzioni del legislatore e degli interpreti, infatti, l'Agenzia avrebbe dovuto essere un

ente pubblico assimilabile agli Ordini professionali, in grado, cioè, di garantire anche l'autorevolezza ed il prestigio di una categoria.

Certo che, in prospettiva futura, la preoccupazione dei segretari, soprattutto di quelli più giovani, è molto forte proprio perché l'Agenzia, al contrario di un Ordine professionale, non ha dimostrato di possedere quell'"autonomia" e quell'"autorevolezza" che ci si attendeva sia nei rapporti con gli enti locali che in quelli con gli interlocutori istituzionali. La preoccupazione è più forte ancora di fronte ad un interrogativo che ci poniamo e ci ripetiamo da tempo: siamo così sicuri che l'unico elemento di criticità delle autonomie locali sia il segretario comunale e non, eventualmente, anche i meccanismi di funzionamento del sistema nel loro complesso e quindi, *in primis*, l'Agenzia, la sua composizione, da cui si evince la prevalenza dell'elemento politico rispetto a quello di categoria a differenza delle regole che governano la composizione di qualsiasi Ordine professionale, le modalità con le quali, in caso di mancata disponibilità all'assunzione tempestiva in servizio, si dovrebbe procedere alla cancellazione dell'Albo di chi, invece, oggi vi resta parcheggiato per anni, i criteri e le motivazioni in virtù dei quali avvengono le nomine dei segretari? O ancora, non sarebbe utile rivedere, ad esempio, le modalità con le quali le amministrazioni conferiscono gli incarichi di collaborazione esterna, verificare lo stato di attuazione del principio di separazione tra funzione di indirizzo e programmazione e di gestione, o anche predisporre strumenti appropriati volti ad evitare preventivamente che la contrattazione decentrata a livello di ente autorizzi forme di retribuzione a pioggia a favore dei dipendenti degli enti stessi? Si potrebbe continuare nell'elenco delle criticità che contraddistinguono questa fase della vita degli enti locali.

La cosa che ci appare francamente incomprensibile è questa presunta indiscutibilità del ruolo e delle funzioni dell'Agenzia, questo riscontrato rifiuto a rivedere un modello organizzativo che ha vanificato nella sostanza il nuovo sistema disegnato dalla legge Bassanini: sedi vacanti al Nord e segretari comunali in esubero al Centro-Sud, con incremento dei colleghi in disponibilità e conseguenti ulteriori costi a carico del sistema, organizzazione dei corsi di specializzazione Spes e Sefa avvenuta spesso senza un'adeguata e prevedibile programmazione, scelte dei docenti non sempre mirate ai fabbisogni formativi reali dei segretari comunali ecc.

In questa fase allora, secondo me, il compito delle autonomie locali, e mi rivolgo in particolare all'Anci, è proprio quello di rivedere il sistema nel suo complesso adeguandolo alle esigenze effettive degli enti. Solo mettendo in pratica questa capacità di autorganizzarsi le autonomie locali riusciranno a superare effettivamente il banco di prova del federalismo respingendo il consueto tentativo di assorbimento dei poteri da parte del Governo centrale.

Diversamente, in mancanza di questa capacità di rivedere e di correggere costantemente il proprio modello organizzativo, continueremo ad assistere a situazioni paradossali come quella accaduta ai colleghi del Co.2: e cioè che una legge finanziaria blocchi, con furia cieca e senza motivazioni plausibili, anche le assunzioni di 100 segretari comunali già vincitori di concorso, sui quali, peraltro, il sistema, e quindi gli enti locali, sta effettuando un cospicuo investimento economico in previsione di assicurare la copertura delle centinaia di sedi vacanti; e che in questo contesto l'Agenzia, detta "autonoma", è costretta a chiedere illuminanti pareri al Ministero dell'Interno, al Dipartimento della Funzione Pubblica ed al Ministero dell'Economia, ottenendo, chiaramente, risposte (!) tutte contrastanti tra loro!

**Alfonso Migliore**