

I SEGRETARI COMUNALI ALLA VIGILIA DEL NUOVO CODICE DELLE AUTONOMIE

Il dibattito di categoria in ordine all'evoluzione del ruolo dei segretari negli enti locali si incentra da tempo sulla richiesta di riconoscimento di un ruolo a tutto tondo di direzione dell'ente, che assorba in sé sia la tradizionale figura di segretario, sia quella di più recente introduzione legislativa di direttore generale.

Il recente congresso dell'U.n.s.c.p. tenutosi lo scorso gennaio a Roma ha confermato un'ampissima convergenza di vedute su tale richiesta, girata con forza ai rappresentanti del governo presenti, richiamando il necessario riferimento ad una figura unitaria di vertice amministrativo riconducibile ad una funzione generale di direzione complessiva dell'ente, i cui contenuti fondamentali abbracciano un profilo "programmatorio strategico", uno "organizzatorio" ed uno "gestionale operativo".

Mi pare che tale impostazione eluda una domanda preliminare, e cioè se nel nostro ordinamento esista ancora lo spazio e soprattutto l'esigenza di individuare un nucleo originario ed infungibile di funzioni da attribuire al segretario comunale, al di là della direzione complessiva dell'ente.

Temo che se non si offre una risposta a tale domanda preliminare, si corre il pericolo di far apparire la rivendicazione in esclusiva del ruolo direzionale dell'ente come accettazione del fatto che il ruolo del segretario e quello del direttore sono oramai talmente contigui da far apparire incongrua la differenziazione, e di conseguenza in tal caso apparirebbe effettivamente logica l'unificazione dei ruoli in capo ai segretari, se non altro più numerosi rispetto agli attuali direttori esterni.

Per di più, la richiesta di albo unico dei segretari-direttori è accompagnata dalla disponibilità, più o meno condizionata, di accogliere nel nuovo albo soggetti che hanno rivestito per un certo periodo di tempo il ruolo di direttore generale o, addirittura, anche solo il ruolo di dirigente o responsabile di servizio per poter esercitare il ruolo nei comuni di più piccole dimensioni, ad ulteriore conferma che requisito per svolgere il nuovo ruolo di cui si discute è più che altro avere alle spalle una sufficiente esperienza direzionale.

A poco valgono le considerazioni, più o meno esplicitate, che l'apertura dell'albo si riferirebbe ad un numero piuttosto esiguo di soggetti, ciò che conta è l'affermazione di valore, e la difesa della stessa che la categoria sarà chiamata a ribadire oggi e in futuro.

Su una cosa non si può non concordare : il ruolo del segretario comunale va assolutamente ripensato, visto che l'attuale quadro normativo, al di là della dizione dell'art. 97 del d.lvo 267/2000 non chiarisce in cosa si sostanzino i "compiti di collaborazione" e le "funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti" che rimangono, in assenza di adeguati strumenti di esercizio di tali compiti, più che altro delle petizioni di principio.

E' del tutto naturale che nella situazione legislativa vigente, la maggior parte dei segretari comunali è riuscita a ritrovare un senso al proprio ruolo nelle situazioni in cui ha avuto la possibilità di esercitare le funzioni di direzione generale, che quantomeno offrono la certezza di rivestire, attraverso la predisposizione del piano esecutivo di gestione e la direzione del personale, un ruolo centrale nell'attività dell'ente locale.

Ma siamo sicuri di voler accettare o addirittura proporre di spostare l'asse della nostra professione su quegli aspetti "programmatori strategici", "organizzatori" e "gestionali operativi" di cui si parlava in apertura?

Siamo sicuri che l'attuale quadro ordinamentale e gli stessi enti locali (più o meno consapevolmente) non chiedano oggi ai segretari comunali qualcosa di più e di più specifico rispetto a quelle competenze programmatiche e direzionali che in effetti molti soggetti, oltre ai segretari, hanno titolo di vantare e di offrire?

La tanto vituperata riforma Bassanini aveva peraltro ritenuto di mantenere una specificità di ruolo, pur senza chiarirne appieno contenuti e strumenti operativi, ed affiancando al nucleo centrale di funzioni un ventaglio di competenze aggiuntive rimesse all'autonomia dell'ente e alla trattativa diretta sindaco-segretario.

Oggi la sfida più importante che attende la categoria non è tanto rivendicare la direzione esclusiva, quasi a voler spazzare legislativamente la concorrenza di soggetti esterni, quanto riuscire a dare una risposta alla domanda sulle funzioni esclusive dei segretari, e proporre tale risposta al governo in sede di nuova stesura del testo unico delle autonomie.

E la risposta non può prescindere dall'esame del quadro dei controlli, nel quale regna oggi la più totale incertezza.

Recentemente, il collega Scarascia, argomentando sulle pagine di LexItalia.it (n. 1/2007) a proposito del "deficit di controlli sulla conformità legale negli enti locali", si è cimentato a contare tutte le forme di verifica sull'attività dell'ente locale (interne o esterne, collaborative o meno, sulla gestione o sull'attività, sui parametri di finanza o sul personale) che l'attuale ordinamento affida a vari soggetti, fermandosi a diciannove, e comprendendo fra i soggetti coinvolti revisori dei conti, nuclei di valutazione, cortei dei conti e via di seguito.

Curioso è notare che in questa elencazione i segretari comunali (un tempo additati come rallentatori e potenziali sabotatori dell'attività degli enti locali) sono del tutto assenti, se non in quegli enti dove la regolamentazione interna affida loro qualche compito, evidentemente in via del tutto discrezionale e volontaria.

E allora siamo sicuri che questo quadro di controlli complesso e disomogeneo e spesso affidato a soggetti che faticano a capire la specificità dell'ente locale, sia poi tanto migliore rispetto al sistema che la riforma Bassanini ha voluto spazzare via?

Intendiamoci, nessuno auspica un ritorno al passato, ad un parere di legittimità di cui nessuno sente la mancanza e che sarebbe oggi del tutto anacronistico.

Al contrario, ciò che oggi manca all'interno dell'ente locale è un soggetto in grado di offrire un contesto ordinamentale all'interno del quale possa essere esplicitata l'autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa riconosciuta dalla legge, un soggetto che abbia la competenza e la legittimazione normativa (e non meramente fattuale) per essere interlocutore privilegiato dei soggetti ordinamentali esterni che operano le più disparate e sempre maggiori forme di controllo, di un soggetto cioè che, per usare le parole usate recentemente dal collega Manuele in un articolo, abbia l'esclusiva responsabilità della "gestione-norme" dell'ente, intesa non come forma di controllo inibitorio sulla gestione, ma anzi come compito di creazione di quel tessuto connettivo entro cui l'attività gestionale può esplicarsi e che non si pone affatto in antitesi con essa, ma anzi ne è il presupposto essenziale.

Chiarita questa funzione, si potrà poi discutere dell'attività direzionale, che potrà coincidere o meno con la prima che, questa sì, non potrà che essere di appannaggio esclusivo del segretario comunale, per il bagaglio di competenze specifiche di cui è portatore.

D'altra parte l'esperienza ci insegna che i casi di direzione generale affidata all'esterno sono molto limitati e allora, chiarite le funzioni esclusive del segretario non credo che la battaglia sulla esclusività della funzione direzionale sia così vitale.

Piuttosto, è necessario sollecitare il legislatore perché offra le condizioni e gli strumenti per l'esercizio della funzione di "gestione-norme" a cui si accennava, e che appare di grande importanza non solo nei comuni di più grande dimensione demografica, ma anche negli enti di più piccole dimensioni, dove attualmente, i dirigenti comunali e, cosa ancora più grave, i responsabili dei servizi nei comuni privi di dirigenza, devono sopportare in via esclusiva ed inavocabile, la responsabilità di attestare la regolarità tecnica e contabile di ogni atto adottato dal comune, con l'onere di interpretare in via esclusiva un quadro normativo spesso complesso e contraddittorio.

E questo, si badi bene, ha grosse conseguenze non solo nel caso di eventuali irregolarità amministrative (non faccio riferimento alle eventuali fattispecie penali in ordine alle quali esiste comunque un obbligo di comunicazione alle autorità competenti), ma anche nel caso non infrequente, di funzionari che, incapaci di districarsi nel dedalo normativo in continua evoluzione al passare delle varie finanziarie, per eccessiva prudenza e per il continuo timore di incorrere in responsabilità amministrativa applicano le norme in maniera rigida, letterale, senza cercare di comprenderne la *ratio* sottesa, e di fatto rendendo l'azione amministrativa lenta e poco efficiente.

In questo quadro il segretario comunale è l'unica figura che ha, almeno in astratto, la capacità e le competenze non strettamente settoriali, ma in qualche modo sistemiche, per riuscire a ricondurre ad unità e a logica un insieme normativo ben lontano da quella semplificazione che il legislatore pretende di imporre a colpi di decreto legge alla pubblica amministrazione, però non ha gli strumenti, se non quelli che a livello regolamentare interno riesce o può costruirsi.

Peraltro credo che ci sia l'esigenza da parte degli enti locali di una figura, da ricavare all'interno del sistema delle autonomie, che sappia e possa dialogare con il sistema normativo e dei controlli esterni che, ancorché "collaborativi", stanno accerchiando comuni e province come se fossero gli esclusivi responsabili della deriva della pubblica amministrazione italiana, quando invece gli enti locali hanno saputo dimostrare di sapere attuare molto più di tante amministrazioni centrali sistemi di controllo interno e di valutazione dei risultati dell'attività condotta.

Nel sobbarcarsi questo ruolo però il segretario non può essere lasciato solo, ma deve necessariamente poter fare capo ad una rete di contatti e di relazioni istituzionali che consenta alla categoria nel suo insieme di essere interlocutore e punto di riferimento del quadro istituzionale esterno all'ente locale, e penso in primo luogo alla corte dei conti, perché possa delinarsi in maniera preventiva e realmente collaborativa un contesto interpretativo di riferimento per il mondo delle autonomie locali.

Questa vuole essere evidentemente una sollecitazione ed uno stimolo per il legislatore, per gli organi di governo della categoria e per la S.S.P.A.L. nazionale e locale, sede naturale di quel confronto e quella dialettica con le istituzioni che potrebbe consentire alla categoria nel suo insieme di dare un contributo significativo ed attivo all'interpretazione e all'orientamento del quadro normativo, portando il punto di vista delle amministrazioni locali.

Certo, poi sarà necessario parlare di garanzie, di status, di contratto, ma tutto questo sarà più semplice una volta chiarita l'idea di fondo a cui si vuole arrivare.

Francesco Cipriani

