

Intervento del Dott. Leonardo Padrin, Consigliere Regionale del Veneto al Convegno *“Sulla riforma del ruolo del Segretario Comunale”*, Tribano, 18 Maggio 2007.

IL RUOLO UNICO DELLA DIRIGENZA PUBBLICA

Parlare del ruolo unico della dirigenza pubblica significa parlare di uno dei maggiori processi di riforma avvenuti dal dopoguerra in Italia: la riforma della Pubblica Amministrazione.

Questo processo prende avvio negli anni '90, quando, per la prima volta, si affaccia l'esigenza di ridefinire il modello di regolazione dell'azione amministrativa secondo una logica ispirata a criteri di razionalità economica mutuata alla cultura manageriale.

Il cambiamento che investe la Pubblica Amministrazione si compone di una serie di riforme “parallele” che tuttavia rispondono ad una logica unitaria, ad un medesimo filo conduttore.

L'idea di fondo è quella di proporre un nuovo modello di Pubblica Amministrazione eliminandone l'eccessiva vischiosità burocratica, caratterizzandola con una razionalità assimilabile a quella delle imprese.

Si avverte forte negli anni '90, anni contraddistinti da difficoltà di bilancio pubblico e degrado dei servizi, l'esigenza di ridefinire i ruoli e le funzioni all'interno dell'apparato burocratico per renderlo più snello, più efficiente.

Il processo di “managerializzazione” della Pubblica Amministrazione si sviluppa su due principi cardine: la distinzione all'interno dell'organizzazione tra organi di indirizzo politico e responsabili della gestione amministrativa e la “privatizzazione” del rapporto di pubblico impiego.

L'aspetto più eclatante della riforma che ricomprende entrambi i principi appena enunciati, è quello che ha riguardato lo status di dirigente ed i meccanismi di accesso al ruolo dirigenziale.

Il Decreto Legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993 compie il primo fondamentale passo verso la "privatizzazione" del pubblico impiego. In particolare, all'art. 23 da attuazione alla direttiva contenuta nella Legge n. 421 del 1992 con la quale si delegava il Governo a "definire i criteri di unicità del ruolo dirigenziale, fatti salvi i distinti ruoli delle carriere diplomatica e prefettizia e delle relative modalità di accesso".

Nella sua formulazione originaria, l'art. 23 prevedeva l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del cosiddetto albo dei dirigenti in servizio nelle amministrazioni pubbliche, comprensivo del relativo curriculum, a fini conoscitivi e per consentire l'attuazione della disciplina in materia di mobilità".

Questa previsione getta le basi per la nascita del ruolo unico della dirigenza pubblica che avviene nel 1998 quando, con il Decreto Legislativo n. 80 viene innovato l'originario art. 23, prevedendosi, "l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un ruolo unico dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, articolato in due fasce, le quali rilevano agli effetti del trattamento economico e ai fini del conferimento degli incarichi di dirigenza generale".

Il sistema di identità unitaria del corpo dirigenziale, introdotto con il ruolo unico della dirigenza, ha lo scopo di promuovere la mobilità e l'interscambio professionale dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato nonché una più razionale utilizzazione delle professionalità esistenti.

Il legislatore, sempre ispirato dal modello privatistico, ritiene che le spinte competitive di cui il mercato della dirigenza si arricchisce alimentino un circolo virtuoso che stimola la crescita e l'aggiornamento professionale e culturale del dirigente pubblico.

Corollario dell'istituzione del ruolo unico è il principio della temporaneità degli incarichi dirigenziali.

La *ratio* del principio di temporaneità è, da un lato quella di agevolare e ampliare il potere di scelta del soggetto che attribuisce l'incarico, e dall'altro, quella di introdurre forti elementi di incentivazione nel rapporto di lavoro dirigenziale.

Ma non si potrebbe comprendere appieno questa riforma della dirigenza pubblica senza dar cenno che proprio nel 1993, prima nella Regione siciliana, e poi nel resto del territorio nazionale, con la Legge 25 marzo 1993, n. 81, il legislatore introduce il principio di elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia.

La tendenza di quegli anni a "managerializzare" la dirigenza pubblica è accompagnata dalla consacrazione del primo cittadino quale referente della comunità a cui sono affidate la direzione politica ed amministrativa dell'Ente. Il Sindaco, così investito della responsabilità del cambiamento e dello sviluppo della propria realtà locale, per il legislatore, ha tutto il diritto, non solo di scegliersi i collaboratori politico-amministrativi, rappresentati dagli assessori comunali, ma anche gli organi di consulenza interna ed esterna.

Il rapporto tra politici e responsabili della gestione amministrativa, fino ad allora improntato ad uno schema essenzialmente gerarchico, assume i connotati di un rapporto di direzione, cioè una forma di sovraordinazione

diversa rispetto alla gerarchia. Ecco che si delinea il modello di dirigenza imprenditoriale ove i gestori delle risorse dell'amministrazione devono svolgere il proprio servizio non più soltanto secondo i principi dell'imparzialità e del buon andamento sanciti dall'art. 97 della Costituzione, ma secondo pragmatici ed aziendalistici parametri dell'efficacia, efficienza e produttività.

Questo processo di privatizzazione della Pubblica Amministrazione e, conseguentemente, del rapporto di lavoro pubblico proseguirà anche nei successivi interventi legislativi quali la Legge Bassanini e Bassanini-bis, arrivando fino all'introduzione dello spoil system.

Nonostante le perplessità circa la legittimità del sistema dello spoil system sollevate da più parti, la Legge 15 luglio 2002, n. 145 persegue e sviluppa la strada intrapresa, rendendo ancora più flessibili gli incarichi dirigenziali. Ma, la Legge n. 145 del 2002 all'art. 3 comma 4, è anche la legge che mette definitivamente in soffitta il ruolo unico dei dirigenti delle amministrazioni dello Stato, prevedendo che ogni dirigente sia inquadrato presso l'amministrazione in cui presta effettivamente servizio.

La *ratio* di questa inversione di rotta è probabilmente da ricercarsi nella scelta di legare la carriera del personale dirigenziale ai risultati conseguiti essendo, dopo l'abolizione del ruolo unico, il suo destino legato non più alla Presidenza del Consiglio, bensì alla PA di appartenenza.

In questa complessa trasformazione della Pubblica Amministrazione la figura del Segretario comunale è stata certamente la più bistrattata.

La questione sullo stato giuridico della categoria rappresenta uno degli elementi di più fervido dibattito degli ultimi anni.

La riforma del 1990 ha ribadito che il Segretario comunale è un funzionario dello Stato ma ha rinviato ad una successiva normativa la definizione dello status che, nonostante le numerose proposte provenienti anche dagli stessi rappresentanti sindacali della categoria, tarda a giungere. Anzi, con l'accrescimento della stabilità del governo dei sindaci e la nascita di una nuova classe politico-amministrativa dalla forte identità, la figura del Segretario comunale vive il suo momento di maggiore crisi: consistenti forze culturali e politiche vorrebbero eliminare la figura del Segretario per sostituirla con quella del City Manager, un direttore di stampo aziendalistico.

Nel frattempo, con quello che viene da alcuni definito un blitz della legge finanziaria del 1995, viene soppressa la previsione della necessità di una legge per la nomina e la revoca del Segretario comunale, e viene stabilito che la nomina avvenga d'intesa con il Sindaco.

Questo nuovo procedimento di nomina, ripreso nella successiva produzione normativa (nel Decreto Legislativo n. 155 del 1995 e nella Legge 127 del 1997), chiarisce la scelta presa dal legislatore: da questo momento in poi il Segretario comunale, non è più un funzionario statale ma un "dirigente o funzionario pubblico" dipendente dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo, e viene nominato dal primo cittadino su base essenzialmente fiduciaria.

Ovvero il legislatore ritiene che il Segretario comunale possa ben essere garante della legalità all'interno dell'Ente pur essendo un fiduciario del Sindaco. In effetti, la garanzia della legalità cui è tenuto il Segretario comunale o provinciale non è data dall'assenza dell'elemento fiduciario, quanto dalla professionalità.

Piuttosto, ciò che può compromettere l'operato del Segretario Comunale è lo spezzettamento delle funzioni di direzione che avviene nei Comuni sopra i 15.000 abitanti dove i Segretari dividono il ruolo direttivo con i City Managers.

Posto che i Segretari comunali possono essere sia fiduciari del Sindaco che tutori della legalità, non ha senso privarli di una parte della direzione.

La direzione è di per se stessa una funzione unitaria che si compone tanto di garanzia dell'efficienza quanto di garanzia di legalità.

In conclusione, il grande processo di snellimento, di modernizzazione della Pubblica Amministrazione di cui ruolo unico della dirigenza rappresenta uno dei momenti più caratterizzanti, ha certamente portato grandi vantaggi ma non dobbiamo dimenticare che il dipendente pubblico si muove in una dimensione politica del tutto estranea al dirigente privato fatta anche di senso della misura, di capacità di leggere le dinamiche relazionali e sociali, di capacità di valutare effetti lontani nel tempo e nello spazio, di capacità di valutare costi e benefici in maniera multidimensionale, che è altra dalla competenza del dirigente privato.

Quindi, anche se l'obiettivo della modernizzazione delle amministrazioni rende opportuna e necessaria l'acquisizione di metodi e tecniche di direzione mutuati dal modello aziendale privato, deve essere mantenuta ben ferma la consapevolezza degli specifici interessi e finalità perseguiti dalle istituzioni pubbliche.