

LA GESTIONE NEGLI EE.LL. COME FUNZIONE DICOTOMICA CHE NECESSITA SEMPRE DELLA FIGURA PROFESSIONALE DEL SEGRETARIO COMUNALE

di Stelio Manuele

§§§§§§§§§§§§

Mentre con l'avvento della nuova legislatura si ripropone il tema dell'ammodernamento del sistema ordinamentale degli enti locali ed il governo si prepara a varare una nuova legge delega funzionale all'approvazione di un codice delle Autonomie di minori dimensioni, in tale contesto si ripropone, ovviamente, il tradizionale dibattito sulla necessità della figura del Segretario Comunale e Provinciale in un quadro di un assetto costituzionale divenuto policentrico dei soggetti pubblici (Stato, regioni, province, comuni) e di una radicale innovazione dell'azione amministrativa pubblica che non opera più per atti ma per obiettivi.

A prescindere dal fiume d'inchiostro che da anni è stato sparso da teorici, politici, sindacato e categoria a supportare le ragioni, contro ed a favore, di una presenza necessaria della figura del Segretario, si possono svolgere brevi argomentazioni che dimostrano come la funzione del Segretario nella direzione apicale degli Enti non solo è compatibile anche nel futuro assetto degli enti locali ma è anche necessitata.

Nella Pubblica Amministrazione, oltre che al superamento della tradizionale attività per atti è stato introdotto anche il principio di separazione fra funzione di governo, indirizzo e controllo e funzione di gestione, criterio mutuato, con la cosiddetta aziendalizzazione del settore pubblico, dall'agire del privato. Ma nessuno può certamente affermare che la funzione di gestione del pubblico abbia gli identici contenuti teorici ed operativi del privato.

La gestione nel pubblico ed, in particolare, degli enti locali, almeno fino a quando esisterà un sistema amministrativo dell'agire pubblico, sotto il profilo contenutistico è concetto dicotomico. La gestione si sostanzia in una gestione delle norme ed una gestione delle attività, entrambe mirate al raggiungimento dell'obiettivo, o come piace a certi innovatori "aziendalisti", per il raggiungimento dei "prodotti", che, sovente, peraltro, continuano ad essere tradizionali provvedimenti amministrativi di regolazione o di esplicitazione di potestà pubblica.

Va detto, altresì, che anche quando la Pubblica Amministrazione agisce, ai sensi dell'art. 1, comma 1 bis della legge 241/90 come modificata nel 2005, secondo le norme di diritto privato, tuttavia, la sua attività gestionale non può essere identica a quella del privato per quanto concerne l'estrinsecazione della sua sfera di autonomia. Autonomia nel privato, infatti, è il potere del soggetto di regolare il modo ed i tempi con cui concretizzare i suoi interessi nei molteplici rapporti giuridici con i terzi. Nessuno può confutare che la sfera di legittimazione della P.A. di regolare, anche con l'osservanza delle norme di diritto privato, nel modo che essa ritiene di suo interesse i molteplici rapporti giuridici con i terzi, non è mai identica a quella del soggetto che gode in pieno l'autonomia privata, atteso che la P.A., a differenza del privato, ha sempre il dovere di rispettare regole di par condicio, di trasparenza, buon andamento, ragionevolezza, difesa dell'erario, ecc.

Quindi, senza dubbio, la dicotomia che caratterizza la gestione, fra gestione-norme e gestione-attività operative necessarie per conseguire gli obiettivi, esiste sempre sia che queste siano del tutto pubblicistiche sia che siano soggette alle norme di diritto privato, con una pregnanza del versante della gestione-norme in questa ultima ipotesi che è certamente più affievolita ma che, comunque, è sempre di gran lunga più essenziale ed incisiva rispetto ai normali vincoli dell'agire privato nell'osservanza delle norme civilistiche.

Il primo dei due rami in cui si divarica la gestione nel pubblico, cioè la gestione-norme, si sostanzia nell'approfondita conoscenza del sistema normativo e, quindi, nella capacità di ricerca ed individuazione degli strumenti giuridici idonei (cioè legali) per la concretizzazione della gestione-attività dell'Ente che, poi, correlativamente, ma in sequenza, deve rispondere ad un criterio di adeguatezza, cioè deve avere conformità ai principi di efficienza, efficacia ed economicità rispetto agli obiettivi indicati.

Da questa considerazione consegue che la gestione-norme, che poi significa conformità alle norme dell'azione amministrativa o legalità sostanziale della stessa, non è un atto di controllo o vigilanza sulle attività di gestione, in quanto essa rappresenta il tessuto connettivo, il collante necessario in tutto il percorso delle attività dell'Ente; in quanto tale, essa è la funzione principe che genera la simbiosi fra i principi di legalità, efficacia, efficienza ed economicità della gestione nel suo complesso.

In altri termini, nessuno può negare che nella ontogenesi della gestione degli enti locali la gestione-norme è, per un verso, la fonte primaria necessaria delle attività e, per altro, verso, il tessuto connettivo di tutte le attività che concretizzano la gestione complessiva; infatti l'idoneità degli strumenti, intesa come conformità alle norme, si deve compenetrare nell'adeguatezza, intesa come efficienza, efficacia ed economicità della gestione-attività.

Ciò è dimostrato, altresì, da un'altra considerazione: la gestione delle norme, intesa come conoscenza del sistema normativo e capacità di ricerca degli strumenti giuridici idonei ed adeguati per l'agire dell'Ente, può esistere e svilupparsi a prescindere da una successiva effettività della gestione delle attività, mentre non è vero il contrario.

Infatti, mentre la gestione delle norme può esistere (come elaborazione, studio, ricerca ecc. in vitro) anche se ad essa non consegue alcuna effettiva gestione delle attività, la gestione-attività non può esistere senza una preesistenza della gestione-norme.

Per altri profili che attengono alla ripartizione delle fonti competenti, fra Stato ed Autonomie, a disciplinare la funzione gestione-norme, deve essere evidenziato che tale funzione, nell'ambito della gestione degli Enti locali, rappresenta un'istanza unitaria essenziale per le comunità locali in quanto, a prescindere dai soggetti chiamati a governare e dai loro programmi, essa è quella che assicura a tutti, vincitori e vinti nelle competizioni elettorali almeno due principi di democrazia, quelli di par condicio e di trasparenza nell'azione amministrativa e di governo; essendo la "gestione-norme" funzione essenziale primaria rispetto a quella sub primaria della gestione-attività, essa diventando necessitata per l'azione amministrativa degli enti, non può che appartenere alla legge dello Stato dettarne la disciplina in modo unitario ed omogeneo per tutti gli Enti.

Occorre, ora, chiedersi se è idoneo e consentito dal sistema non assicurare nell'apparato degli enti locali una direzione apicale alla funzione della gestione-norme e ci si possa, invece, avvalere di un qualche strumento o soggetto esterno all'Ente, con compiti di collaborazione continuativa e permanente come ad esempio consulenti, studi legali ecc.

La risposta non può che essere negativa in senso assoluto atteso che, come si è dimostrato la gestione delle norme è tessuto connettivo che genera e supporta tutto il percorso dell'attività operativa degli enti e, quindi, presuppone un vissuto permanente in tempo reale del soggetto all'interno della vita dell'Ente; ergo una figura presente nell'organizzazione come parte viva dell'Ente, per assicurare la direzione della gestione-norme nel contempo che si svolge la gestione-attività, è essenziale ed obbligatoria.

Queste riflessioni, ovviamente, non possono non avere conseguenze sul piano dell'assetto organizzativo degli enti e, quindi, dell'assetto della Direzione complessiva degli stessi.

La funzione direzionale della gestione-norme non può che essere assolta ed assegnata per legge dello Stato ad un soggetto dotato di specifica professionalità tecnico-giuridica accertata e formata in una scuola speciale ed ufficiale, mentre, quella della gestione-attività può prescindere da specifiche professionalità, come si è dimostrato in questi anni della sperimentazione del cosiddetto city manager e può essere disciplinata dalle fonti di autorganizzazione di singoli Enti in piena autonomia.

Nel rispetto del sistema ordinamentale vigente e futuro, in base alle argomentazioni che sono state prima svolte, consegue che in presenza della natura di istanza unitaria necessitata di tutte le comunità locali che la gestione-norme assume (garanzia di legalità sostanziale), ed in presenza della sfera di potestà di autorganizzazione che viene riconosciuta alle Autonomie Locali, sul piano dell'assetto organizzativo di tutti gli enti, qualunque sia la loro dimensione, si può determinare:

- a) una direzione apicale complessiva monosoggettiva della gestione-norme e della gestione-attività che può essere assegnata da ciascun Ente ad un solo soggetto, purchè dotato di una specifica professionalità giuridico-amministrativa attestata dall'iscrizione all'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali e previa frequenza della Scuola Superiore, come disciplinato dallo Stato;
- b) una direzione apicale complessiva plurisoggettiva in cui le funzioni gestionali possono essere affidate a due o più soggetti di cui uno, necessario, in base a legge dello Stato, sia dotato di una specifica professionalità giuridico-amministrativa, per assolvere alla direzione della gestione-norme, che per tale funzione non può non collocarsi nell'ambito della Direzione Generale come primus inter pares, rispetto ad un altro o diversi soggetti incardinati nella medesima direzione generale per assolvere una o più direzioni della gestione-attività.

Si deve concludere, pertanto, che nell'ambito dell'assetto della direzione generale degli enti locali, anche in futuro essi debbano necessariamente individuare almeno un soggetto necessitato ed essenziale per assolvere la direzione della gestione-norme e, quindi, dotato della specificità professionale che oggi l'Albo e la Scuola Superiore assicurano alla figura dei Segretari Comunali e Provinciali mentre hanno il potere di affiancare, o meno, a questa figura, uno o più diversi soggetti.