

Vincenzo SPECCHIA

Segretario-Direttore Generale del Comune di Nardò

Consigliere del C.d.A. Agenzia S.C. e P. Sez. Puglia

Buongiorno a tutti i presenti. Diamo inizio ai lavori del convegno. Anzitutto una doverosa comunicazione: due dei relatori hanno fatto sapere che per motivi sopraggiunti e di salute non saranno presenti: il Direttore della scuola, Dottoressa Marini, e il nostro Segretario Nazionale Liborio Iudicello. Ci scusiamo per la mancata partecipazione, però i motivi che hanno pregiudicato la loro partecipazione sono rilevanti.

Un saluto e un sentito ringraziamento agli altri relatori.

Detto questo, noi segretari comunali già da tempo in Puglia, e soprattutto con i colleghi di Lecce, avevamo in animo di organizzare un convegno sul ruolo del segretario comunale e provinciale, soprattutto alla luce delle modifiche introdotte dalla riforma costituzionale e successivamente dalla Legge "La Loggia", entrata in vigore nel giugno dello scorso anno.

Abbiamo atteso un po' di tempo perché ritenevamo che gli eventi in corso, soprattutto i lavori del Comitato di Indirizzo Tecnico Scientifico, nominato dal Ministero dell'Interno per la elaborazione nel nuovo Testo Unico degli Enti Locali, fossero un'occasione particolarmente importante su cui esiti poi confrontarsi.

I lavori del Comitato sono terminati, la relazione è stata rassegnata, quindi abbiamo colto questo momento per approfondire il ruolo del segretario comunale nel nuovo Ordinamento delle autonomie locali. Queste, dalla riforma Bassanini sicuramente hanno avuto dei benefici visibili agli occhi dei cittadini; però prima la limitazione dei controlli e poi la soppressione degli stessi con la riforma costituzionale (i controlli esterni ormai non ci sono più) hanno posto il grosso problema della garanzia di tutta l'attività delle amministrazioni locali, e penso che questo lo si riscontri quotidianamente. Oggi, infatti, i Sindaci chiedono a viva voce che l'azione posta in essere sia garantita da un qualche organo, non soltanto in modo

sporadico, come potrebbe essere oggi garantita dalla funzione attribuita al segretario comunale. In questo senso la Legge La Loggia ha voluto mantenere tutto quanto era previsto e volto al rispetto delle regole (Statuti, Leggi e Regolamenti). Tale riferimento normativo ha fatto subito pensare al collegamento con il segretario comunale, che sicuramente nell'ambito dell'ente locale (pur rilevando che ultimamente ha acquisito una professionalità volta anche a gestire l'ente al vertice della burocrazia e non è un caso che moltissimi Sindaci abbiano attribuito al segretario le funzioni di Direttore generale), ha la funzione da sempre di vigilare sul rispetto delle regole; funzione che ha trovato un momento sicuramente esaltante con la legge 142, con il parere di legittimità, anche se oggi parlare di ritorno al parere di legittimità penso che sia fuori luogo. Noi, per primi, Segretari, non lo vogliamo.

Fatta questa brevissima premessa, ci siamo riproposti di organizzare questo convegno. Aspettavamo le risultanze del Comitato di Indirizzo Tecnico Scientifico, che ci sono state, e oggi, insieme all'Agenzia dei Segretari della Puglia e al Comune di Lecce, siamo veramente fieri di averlo organizzato e auspichiamo che alle relazioni degli illustrissimi relatori possa seguire un utile dibattito alla causa degli enti locali in questo particolarissimo momento.

Passo subito la parola al Sindaco di Lecce, l'Onorevole Adriana Poli Bortone, a cui va il nostro ringraziamento per aver dato la massima disponibilità per l'organizzazione di questo convegno.

Seguirà un intervento di introduzione dell'Onorevole Lia che, oltre ad essere Presidente dell'ANCI, è anche Presidente dell'Agenzia dei Segretari Comunali e Sindaco con esperienza ultra ventennale. Ci sarà successivamente la relazione del Sottosegretario Mantovano e, a seguire, la relazione del Sindaco di Taranto, Dott.ssa Rossana Di Bello, Vice Presidente dell'ANCI e componente del Consiglio di Amministrazione Nazionale dell'AGES. Poi ascolteremo la relazione del Presidente dell'UPI

Avv. Lorenzo Ria, cui seguirà la relazione del dottor Schilardi, Prefetto di Caserta, a tutti noi noto, che ringraziamo per la presenza nonostante i gravi motivi di ordine pubblico che ci sono nel casertano per le ben note vicende sullo smaltimento dei rifiuti. Lo ringraziamo per l'attenzione che ha voluto attribuire a questo nostro appuntamento. Le ultime due relazioni sono quelle del Professore Ernesto Sticchi Damiani e del collega Carmelo Carlino.

Passo subito la parola al Sindaco di Lecce, Onorevole Adriana Poli Bortone.

On.le Adriana POLI BORTONE

Sindaco del Comune di Lecce

Desidero in questo mio breve saluto ringraziare innanzitutto l'Agenzia e, quindi, per essa il dottor Specchia e la collega Rossana Di Bello, che è sempre graditissima ospite nella nostra città. Desidero ringraziarli perché con questo incontro–convegno pongono all'attenzione un tema di particolare interesse per chiunque di noi faccia il pubblico amministratore, un tema di grandissima rilevanza proprio rispetto a quel discorso delle garanzie e delle responsabilità a cui faceva riferimento il Dottore Specchia.

Noi, come Amministrazioni locali, a seguito della modifica del Titolo Quinto della Costituzione, stiamo vivendo un tempo felice, esaltante ma anche estremamente difficile: siamo combattuti tra l'affermazione del desiderio di autonomia, che pure viene riconosciuto alle autonomie locali, e la necessità di doverci rapportare innanzitutto con il tema dell'unità sul territorio nazionale, che appartiene al dettato costituzionale, e, quindi, la volontà di creare dei percorsi condivisi per fare in modo che il tema dell'unità non venga assolutamente intaccato ma nello stesso tempo che vengano esaltate anche le identità locali attraverso le possibilità che noi abbiamo di darci delle regole con i nostri Statuti.

Questo è un tema fondamentale perché spesso noi amministratori scivoliamo sulla suggestione di darci, attraverso la potestà normativa che abbiamo in termini di Statuto, delle regole che forse qualche volta travalicano anche quello che è il dettato costituzionale. Innanzitutto bisognerebbe avere chiari i paletti in modo da non travalicare, nell'autonomia riconosciuta alle assemblee locali, quelle norme di carattere costituzionale che potrebbero intaccare l'unità nazionale.

In secondo luogo c'è un tema che appartiene al dibattito e anche alle esigenze quotidiane di chiarezza da parte di un amministratore: la divisione netta, o che dovrebbe essere netta, tra le responsabilità politiche e, quindi, le capacità di indirizzo politico dell'amministratore e quella che è, invece, l'autonomia gestionale del dirigente.

Io appartengo a quel piccolo filone di pensiero che ritiene che il dirigente debba essere fino in fondo autonomo: se si è fino in fondo autonomi si è fino in fondo responsabili delle azioni che si compiono. In secondo luogo ritengo che l'amministratore, deve compiere una serie di passaggi che sono di natura squisitamente politica (il programma elettorale sul quale ha ricevuto la convergenza di coloro che hanno inteso presentare quell'amministratore all'attenzione dell'elettorato; il secondo passaggio attraverso il Consiglio comunale, il quale è stato reso responsabile di quel programma che era un programma elettorale e che poi è stato esplicitato in termini ancora più precisi; l'individuazione e la scomposizione degli obiettivi del programma elettorale che devono essere dati in gestione ai dirigenti i quali, nella loro autonomia, porteranno a termine gli obiettivi che dovranno essere valutati dal nucleo di valutazione abilitato a valutare l'operato dei dirigenti); il dirigente, a sua volta, dovrà valutare l'operato di tutti coloro che partecipano alla realizzazione degli obiettivi che sono stati assegnati. In questo tipo di impostazione assume un valore, uno spazio di grande rilievo, in termini di garanzia rispetto ai percorsi di legittimità degli atti, la figura del Segretario.

Mi permetto, in base alla mia esperienza, di fare una notazione: io ritengo che, pur essendo data la possibilità di conferire le funzioni di Direttore Generale al Segretario, sarebbe preferibile eliminare questo tipo di possibilità perché il Segretario ha i suoi compiti, le sue funzioni, le sue forti responsabilità. Nel momento in cui il Segretario segue i lavori di una Giunta e, dunque, non fa semplicemente il notaio della seduta ma partecipa all'elaborazione di tutto quanto un percorso amministrativo che in termini politici è proposto dal Sindaco e dall'Assessore ma in termini di legittimità deve essere passo passo valutato dal Segretario ed accompagnato nella definizione dell'atto amministrativo, io credo che sia una funzione di grandissima responsabilità e, dunque, è giusto che il Segretario faccia soltanto il Segretario.

Altra cosa è la funzione del Direttore Generale, il quale ha un canale di reclutamento assolutamente differente rispetto a quello del Segretario. Mentre il reclutamento del Segretario avviene attraverso l'Agenzia e, quindi, con un punto di riferimento ben preciso, altro tipo di reclutamento, molto più libero, è quello, invece, del Direttore Generale, il quale ben potrebbe essere un manager qualsiasi al di fuori di quelli che sono i requisiti o i percorsi richiesti per il Segretario, all'interno dell'elenco che viene proposto dall'Agenzia stessa.

Questo primo punto mi sembra essere di non scarso rilievo e credo che forse debba essere affrontato. Inoltre vorrei approfittare di questa sede per porre all'attenzione degli addetti ai lavori e del legislatore, in particolare, un'esigenza che proviene a gran voce (ed è stata anche citata dal Dottore Specchia), da parte degli amministratori locali: siamo veramente convinti che in questa grande, bella, interessante, affascinante evoluzione normativa, questo sistema attuale di controlli sia il sistema più efficace a tutela anche dell'amministratore comunale? Se dovessi dare una risposta, direi di no. Non sono convinta, e non ne sono convinta perché non credo

che ci sia una maturità democratica interna tale da dare garanzia totale a quelli che sono i nuclei di valutazione, a quelli che sono i controlli interni, che pure le amministrazioni pongono in essere ma che, a mio avviso, non garantiscono fino in fondo l'amministratore. L'amministratore è un politico e, come politico, spesso ha degli interessi politici che possono essere o hanno la suggestione di essere interessi prevalenti rispetto anche a quello di fare degli atti perfetti ed assolutamente legittimi. Se vogliamo veramente esaltare le autonomie e creare un federalismo accettabile, penso che dobbiamo rivedere il sistema dei controlli. Con ciò non voglio dire che fosse assolutamente efficace il sistema dei Comitati Regionali di Controllo, ma che si debbano individuare dei sistemi di controllo che garantiscano maggiormente gli stessi amministratori. Mi auguro che si voglia intervenire in questa direzione anche in termini normativi, perché l'amministratore che vuole fare il "manager della sua città", come si usa ormai dire, può farlo semplicemente se si sente in qualche modo tutelato e rispettato nella sua attività di manager e non può avere una sorta di mobbing continuo rispetto alla sua attività amministrativa perché questa sarebbe una fattispecie di mobbing assolutamente nuova ma forse da cominciare ad individuare nel momento in cui l'amministratore vuol svolgere la sua attività di amministratore nei riguardi della collettività che lo ha eletto in base a quel programma e con quegli obiettivi che spesso non riesce ad ottenere perché non si sente, o non è, di fatto, tutelato fino in fondo.

Io sono semplicemente un politico di periferia, ma pongo alla vostra attenzione questa riflessione perché siete voi gli addetti ai lavori.

Vi auguro, naturalmente, buon lavoro.

Vincenzo SPECCHIA

Segretario - Direttore Generale del Comune di Nardò

Consigliere del C.d.A. Agenzia S.C. e P. Sez. Puglia

Ringraziamo il Sindaco di Lecce, Onorevole Adriana Poli Bortone, perché nel saluto ha toccato il nervo scoperto vale a dire la garanzia circa il rispetto delle regole che noi, insieme ai Sindaci, viviamo quotidianamente nelle autonomie locali. Sicuramente questa problematica merita un approfondimento adeguato e credo che oggi ci sarà.

Posso subito la parola al Presidente della nostra Agenzia di Bari, Onorevole Antonio Lia, nonché Presidente dell'ANCI PUGLIA, il quale potrà sicuramente darci il polso delle preoccupazioni dei Sindaci, che sente ogni giorno.

On. Antonio LIA

Presidente - Agenzia S.C. e P. Sez. Puglia – ANCI PUGLIA

Ritengo che le provocazioni del Sindaco di Lecce siano interessanti e potranno sollecitare molti interventi.

Se Lei è un Sindaco di periferia, di piccola periferia, di fronte all'esperienza di una città come Lecce il mio paese è certamente quasi insignificante. Vorrei, però, fare un intervento sull'esperienza di un Sindaco che si trova ad essere Presidente dell'ANCI (quindi in rapporto con i Sindaci) e Presidente dell'Agenzia (in rapporto con i Segretari comunali). Dirò le mie preoccupazioni e le mie impressioni sulla questione.

Indubbiamente siamo di fronte ad uno scenario diverso: l'Italia è cambiata, le amministrazioni sono cambiate, i politici sono cambiati. Oggi il politico non si forma più nelle sezioni dei Partiti, si forma nella cosiddetta "società civile", i cui contorni, in realtà, poi non sappiamo quali siano. Un tempo il politico si formava nelle sezioni dei partiti, si formava nel rapporto con la gente, nel contatto, nei bisogni e pensava di più alle cose da fare.

Ho iniziato a fare il Sindaco nel '75, ho terminato nel '95, ho ripreso nel '99, quindi sono ormai 25 anni, di questa esaltante esperienza; durante tutti questi anni, però non mi sono mai permesso di andare dal Prefetto o,

in altre occasioni, dal Presidente dell'Agenzia, per chiedere di cambiare il Segretario comunale. Ho avuto per 12 anni lo stesso Segretario comunale e l'attuale Segretaria era già titolare con la precedente amministrazione comunale, che l'aveva scelta. E' titolare della Segreteria da più di cinque anni e insieme si lavora bene e tranquillamente. Forse è un fatto di cultura questo. Mio padre era Sindaco e voleva fare di me un Segretario comunale perché allora,– chi è Sindaco lo sa–, il Segretario comunale era una figura molto importante. Questa figura di Segretario comunale mi è restata dentro per l'importanza, per la capacità, per la sicurezza e la tranquillità che dà agli amministratori.

Mi sono trovato con i controlli della Prefettura e non ho avuto mai problemi, i controlli del Co.Re.Co... Bisogna stare un po' più attenti ai controlli della Magistratura, che a volte travalicano le cose... Credo che su questo potremmo dire tanto.

Ritengo che oggi i Comuni sono in una grande difficoltà anche perché non c'è un rapporto vero tra Segretari e Sindaci, tra i quali dovrebbe esserci sempre una collaborazione perfetta, eccezionale; perché queste figure rappresentano i due cardini attraverso i quali si amministra un ente locale. Oggi questi due cardini non sono più fissi, perché si ha una mobilità molto frequente, sbagliando. La legge consente al Sindaco eletto di scegliere entro centoventi giorni il Segretario comunale. Una volta fatta questa scelta, non so come si possa pensare di sostituirlo dopo trenta giorni e magari sostituirlo ancora dopo quaranta giorni. Indubbiamente si riscontra un grande disordine e quindi il Segretario comunale ha perduto la tranquillità che prima aveva; ha paura di essere spostato da una parte all'altra. Né capisco cosa pretende il Sindaco dal Segretario comunale. Molte volte non comprendo, e scusate se lo dico, la furbizia da parte dei Segretari comunali, i quali vanno a prendersi più sedi. Io non capisco come un Segretario comunale possa avere più sedi, fino a tre o quattro Comuni, dalla provincia di Brindisi, nella nostra regione, alla provincia di Lecce, perché non so quando trovi il tempo per fare il Segretario comunale. Non capisco comunque nemmeno quale attività riesca a

svolgere un Sindaco che si accontenti di avere un Segretario comunale part-time giusto per avere un risparmio in termini economici.

Sono d'accordo in parte con il Sindaco di Lecce sulla distinzione dei ruoli tra Segretari comunale e Direttore Generale. Io ho ereditato il Segretario comunale e anche il Direttore Generale e ho subito cancellato questa funzione. Il Segretario comunale è già di per sé Direttore Generale del Comune: può e deve controllare tutto. A cosa serve un Segretario comunale e anche un Direttore Generale? Né concepisco un Segretario comunale – Direttore Generale in un piccolo comune; proprio non riesco a capirlo! Capisco Lecce, capisco le grandi città con grandi problemi, ma un piccolo comune che attribuisce le funzioni di Direttore Generale...al segretario... I miei colleghi non riesco proprio a capirli! I Segretari comunali, se li lasciamo lavorare con tranquillità, possono seguire tante procedure importanti a cominciare dalle gare di appalto, perché chi elabora gli atti dei diversi procedimenti, è proprio il Segretario comunale. Posso certamente affermare che i Segretari comunali, messi a svolgere il loro ruolo con tranquillità e serenità, danno sicuramente un grande contributo all'attività amministrativa.

Io credo che la situazione in questa regione, per quanto riguarda le Agenzie, sia migliore rispetto a quella delle altre regioni, in cui ci sono tanti Segretari in disponibilità, però, come Presidente per l'Agenzia della Puglia, devo dire che c'è a volte una voglia di intorbidire un po' le cose. Molte volte i Sindaci sono pressati dal Segretario comunale che magari ha vinto un concorso e si trova in Piemonte, in Lombardia o nel Veneto, per ottenere un avvicendamento. Ci sono delle pressioni forti, andando pure contro le norme, contro le leggi, le quali non consentono che all'Albo possa essere iscritta una persona che è fuori dall'Albo Regionale. Allora molte volte si registrano pressioni, si arriva a Roma e così si crea un disordine all'interno dell'Agenzia stessa. Se svolgessimo bene il nostro lavoro, potremmo essere più sereni, perché non si può scegliere un

Segretario comunale per amicizia, per vicinanza o perché il paesano deve tornare a casa.

Dal mio osservatorio, avendo anche rapporti con nostri Segretari che sono fuori, vedo che la nostra classe di Segretari comunali, quella regionale e quella provinciale, è di altissima qualità; molte volte lascia a desiderare il rapporto tra i Sindaci e i Segretari. Su questo terreno come Presidente dell'AGES Puglia, vorrei creare un rapporto diverso. L'Agenzia in questo senso compie uno sforzo e da un aiuto mediante l'organizzazione di convegni del genere, e credo che avremmo dovuto organizzarne di più per poter mettere a confronto Segretari e Sindaci in modo da creare quel rapporto che indubbiamente non esiste più o esiste in piccola misura. A questo si aggiunge un rapporto che noi abbiamo creato con la scuola; la SSPAL, ha incontrato grosse difficoltà, per la verità, perché non si capiva che funzione avesse; poi si è capito che la funzione che deve avere la scuola con l'Agenzia e con l'ANCI è quella di chiusura di un cerchio. Oggi abbiamo raggiunto anche questo accordo: i convegni, le riunioni, gli incontri, i rapporti, la formazione si iniziano a fare insieme e il discorso sicuramente agevola tutta l'attività di formazione.

Lasciamo da parte le voci che circolano circa la necessità di chiudere le Agenzie. Sono convinto che se si lascia un po' di tempo al tempo, la possibilità di lavorare, di far incontrare le parti interessate, di fare formazione destinata ai Segretari comunali ma anche ai dirigenti (che molte volte diventano dirigenti perché il Sindaco ha avuto un rapporto elettorale più forte e allora uno diventa dirigente senza neppure sapere che cosa poi deve fare all'interno del Comune), i risultati non tarderanno ad arrivare e le autonomie locali registreranno grandi benefici.

Sono d'accordo con i Segretari comunali che lamentano una scarsa forza economica anche nei confronti dei dirigenti, perché se un dirigente diventa dirigente di un Comune, al suo stipendio aggiunge quel massimo che il titolo gli concede anche se non sempre, di fatto, le responsabilità se le assume. E' evidente che il Segretario comunale a volte è messo in difficoltà di fronte ad un dirigente che, a volte, guadagna di più.

Tutto ciò va visto e bisogna far capire agli amministratori locali che si deve andare cauti nell'individuazione degli indirizzi. Io sono d'accordo, ma lo ero anche prima della riforma, che la figura del Segretario comunale deve essere centrale e quindi non può essere distrutta. In altre parole sono contro la teoria che vuole mandare a casa i Segretari comunali. Sono fermamente convinto che se i Sindaci si trovassero domani senza Segretari comunali, la loro vita amministrativa sarebbe non difficile ma impossibile, perché aggiornandosi quotidianamente i Segretari assicurano tranquillità e serenità all'attività del Comune. Io ho una grande preoccupazione per chi va in disponibilità non per scelta ma perché viene messo in disponibilità perché i Sindaci si palleggiano le questioni. Il Segretario comunale è un dirigente professionista che fino ad oggi è stato guardato con grande rispetto all'interno dei paesi perché è una figura che ha avuto un ruolo importante nel Comune e nella società; quando è in disponibilità, non perché è peggiore degli altri ma perché il Sindaco non lo sceglie, non lo chiama, resta senza lavoro nel paese. Allora perché non attivare questi Segretari in disponibilità in qualcos'altro?

Come Agenzia per la Puglia abbiamo lanciato un'idea: i Segretari comunali in disponibilità siano impegnati nelle Segreterie dell'Unione dei Comuni. Personalmente sono convinto che nelle Unioni dei Comuni devono prestare servizio i Segretari comunali in disponibilità che non riescono a trovare la possibilità di una Segreteria comunale nella quale prestare la loro qualificata attività. In questo modo il Segretario in disponibilità si aggiorna e segue l'evoluzione normativa, altrimenti diventa un dirigente che perde i contatti con le leggi, le disposizioni, i regolamenti e quindi comincia a perdere quella professionalità che certamente è un grande tesoro per tutta la collettività.

Termino il mio intervento, perché gli interventi che seguiranno saranno sicuramente importanti, è presente infatti il Sindaco di Taranto Dott.ssa Di Bello, vicepresidente nazionale dell'ANCI e componente del C.d.A. dell'agenzia nazionale dei segretari comunali, che su questi argomenti certamente potrà fornire un alto e qualificato contributo. Riscontriamo

putroppo notevoli differenze, per esempio fra il Veneto e la Puglia; infatti mentre in alcune regioni mancano 200 o 300 segretari, da noi ne abbiamo tanti in più. C'è, quindi, questa questione nazionale che deve essere affrontata.

Ascolteremo anche il sottosegretario On.le Mantovano ed il Dott. Schilardi, Prefetto in una delle regioni che registra gravi problemi legati alla figura del Segretario Comunale. Il Dottor Schilardi che conosciamo bene ci ha aiutato a risolvere moltissimi problemi. Queste esperienze, che indubbiamente sono preziose, ci serviranno per completare questa giornata nel modo migliore.

Auguri e buon lavoro.

Vincenzo SPECCHIA

Segretario – Direttore Generale del Comune di Nardò

Consigliere del C.d.A. Agenzia S.C. e P. Sez. Puglia

Ringrazio l'Onorevole Lia, il quale, soprattutto come Sindaco, con una lunghissima esperienza, ha dato una testimonianza con riferimento all'importanza della figura del Segretario comunale soprattutto nei piccoli Comuni.

Quando si fa cenno alla magistratura che “travalica”, sicuramente si sente ancora più l'esigenza della garanzia, del controllo, che oggi manca, e quindi la magistratura è costretta a coprire il vuoto che indubbiamente si riscontra.

Prima di passare la parola al Sottosegretario, Onorevole Alfredo Mantovano, colgo l'occasione per ringraziare Sua Eccellenza il Prefetto Dottor Gianfranco Casilli, per aver assicurato la presenza, come pure l'Assessore Regionale Rocco Palese, il Senatore Maritati, l'Onorevole Rotundo e l'Onorevole Dell'Anna.

Grazie per la partecipazione.

Passo la parola al Sottosegretario, Onorevole Alfredo Mantovano.

Alfredo MANTOVANO

Sottosegretario Ministero dell'Interno

Ringrazio per l'invito. Provo a fare una rettifica nel programma, nel senso che la mia non sarà una relazione ma un saluto molto veloce perché la circostanza favorevole della presenza a questo tavolo del Prefetto Schilardi, che è una delle voci più autorevoli sul piano nazionale su queste tematiche, mi consente di evitare di fare brutte figure, ma soprattutto consente al Ministero dell'Interno di essere rappresentato nel modo tecnico più autorevole.

Faccio solo qualche accenno che si ricollega agli interventi precedenti e che fa riferimento a questa fase di estrema incertezza, confusione, che stiamo vivendo non soltanto sul piano normativo dopo la riforma del titolo quinto della Costituzione e, dopo gli interventi delle varie leggi Bassanini.

Credo che ci debbano essere dei punti fermi che costituiscano la cornice al cui interno poi collocare la questione specifica dei segretari comunali. La prima è quella relativa alla configurazione dell'ordinamento dello Stato dopo la riforma del titolo quinto mentre si discute una nuova riforma costituzionale. Si tratta di evitare dei rischi, quello anzitutto che più volte è stato sottolineato dal Ministro dell'Interno di far sì che ad un centralismo statalistico, che ormai da anni è alle spalle, si sostituisca una sorta di neocentralismo regionale a scapito degli enti territoriali ed in particolare dei municipi.

La riforma del titolo quinto ha dei cardini attorno a cui ruota - non sempre in modo perfettamente coerente. Questi cardini sono certamente il principio di sussidiarietà, ma anche quello di pari ordinazione degli enti tra di loro e di leale collaborazione tra le autonomie. In altri termini dal principio di sussidiarietà non discende necessariamente una sorta di gerarchia tra regione e vari enti territoriali sulla base soltanto delle dimensioni degli enti, anzi da parte del Ministero dell'Interno, in modo particolare dal governo nel suo insieme, c'è una attenzione particolare per

il ruolo dei municipi, essendo l'ente territoriale più vicino alle esigenze quotidiane di ciascuno.

Ci sono degli ordinamenti molto distanti da noi con i quali è sempre rischioso fare delle comparazioni; negli Stati Uniti ci sono tanti municipi che lavorano meglio rispetto alle contee, anzi svolgono i propri compiti in modo molto più efficace rispetto alle contee, ma lì c'è una sistema di concorrenza, anche istituzionale, che forse sarebbe pericoloso trasferire nella nostra realtà.

L'altro tema che fa da cornice è stato già tratteggiato, e non superficialmente negli interventi precedenti, ed è quello del sistema dei controlli.

La situazione attuale è una situazione pericolosa. E' pericolosa per i municipi, è pericolosa per i cittadini, è pericolosa per la politica. Non si può fare a meno dei controlli e delegare tutto all'intervento chirurgico dell'autorità giudiziaria; chirurgico perché l'autorità giudiziaria, quando interviene, interviene con il bisturi; questo appartiene alla fisiologia del suo intervento. Mentre credo che a tutti interessi nella vita quotidiana una sana prevenzione e, quando necessario, una terapia che ci tenga il più lontano possibile dal chirurgo e si ricorra a quest'ultimo solo quando è assolutamente necessario. Oggi sia il cittadino, che lamenti una lesione dei suoi diritti, sia le minoranze non hanno nel meccanismo attuale degli strumenti che consentano di far valere le loro ragioni appieno, ma vi è quella incertezza per l'amministratore politico che veniva sottolineata molto bene dall'onorevole Poli Bortone. Il segretario comunale dovrebbe rappresentare in questo contesto l'argine non per l'illiceità ma certamente per l'illegittimità degli atti e in questo prima che si chiarisca il quadro normativo, che deve necessariamente trovare una definizione perché questa situazione non può andare avanti così a lungo. Credo che la via di un confronto più stretto fra i segretari comunali e i sindaci, di un dialogo più stretto tra le rispettive associazioni, tra le rispettive rappresentanze sia strumento più adatto per affrontare la questione, per porla al centro del dibattito e, quindi, per avere delle ricadute nella vita quotidiana.

Ultimo aspetto sul quale credo che ci saranno riflessioni nel corso del convegno, anche questo è stato già accennato dall'onorevole Lia: quello della sorte dei segretari comunali in disponibilità. Certamente vi è il fronte dell'unione dei comuni, vi è anche un altro fronte sul quale nell'amministrazione dell'Interno si sta riflettendo ed è quello di una forma di utilizzazione - è un brutto termine ma credo che serva per rendere l'idea - nell'area degli uffici territoriali del governo, che è un'area tutta in via di definizione perché dopo le resistenze, uso un eufemismo, da parte di altri ministeri rispetto all'Interno ad accettare in pieno la riforma Bassanini anche su questo punto resta in piedi un insieme di competenze che però non sempre si ha la forza, l'energia ed anche la disponibilità di personale per poterle gestire ed il patrimonio di cultura giuridica, ma anche di esperienza, del segretario comunale credo che possa essere molto validamente utilizzato su questo fronte. E su questo fronte, da parte del Ministero dell'Interno, c'è una riflessione approfondita che mi auguro arriverà a qualche risultato concreto.

Io mi fermo qui perché penso di aver superato i confini del saluto e mi scuso se tra un quarto d'ora circa mi dovrò allontanare. Vi auguro un ottimo lavoro.

Vincenzo SPECCHIA

Segretario – Direttore Generale del Comune di Nardò

Consigliere del C.d.A. Agenzia S.C. e P. Sez. Puglia

Ringraziamo il Sottosegretario, Onorevole Mantovano, perché, seppure breve il suo intervento, ha posto l'attenzione su un argomento che a noi segretari comunali sta molto a cuore ed è quello dei colleghi in disponibilità.

Auspichiamo che presto sia trovata una soluzione perché sicuramente l'istituto della disponibilità è stato uno dei punti dolenti della riforma, quindi in questo senso noi aspettiamo che ci sia un intervento risolutivo che possa alleviare le difficoltà di quei colleghi che da un giorno all'altro, solo perché cambia l'amministrazione, si trovano in una situazione di estremo disagio. Devo riscontrare che spesso tra i colleghi in disponibilità ci sono anche colleghi molto preparati, che però non ritengono di dover avere nessun aggancio politico, di non dover chiedere niente a nessuno e rimangono nel limbo in attesa che qualcuno li chiami. È inutile dire che spesso ciò non si verifica e le situazioni (ve lo posso dire perché poi con questi colleghi di tanto in tanto ne parlo) sono di gravissimo disagio. A me si è paventata la possibilità che ciò avvenisse e mi ha spaventato, sino al punto che poi ho deciso di andare lontano per evitare che si verificasse una simile situazione che può causare danni alla salute con malattie a livello psicologico. Mi permetto di segnalare pertanto questo problema che ritengo sia molto importante. Cogliamo con particolare soddisfazione l'impegno che viene da una parte tanto autorevole, quale quella del Ministero dell'Interno, del Sottosegretario Onorevole Mantovano, quando ci dice che si sta ponendo l'attenzione per la soluzione di questo annoso e spinoso problema.

Adesso passo la parola al Sindaco di Taranto, Dott.ssa Rossana Di Bello, Vicepresidente Nazionale dell'ANCI e Consigliere dell'Agenzia dei Segretari comunali, Rosanna Di Bello.

Rosanna DI BELLO

*Sindaco di Taranto - Vice Presidente Nazionale dell'ANCI
e Consigliere del C.d.A. Nazionale dell'Agenzia S.C.P.*

Ringrazio l'Agenzia regionale per aver organizzato questo incontro e per avermi invitato. Saluto, quindi, anche a nome dell'ANCI, tutti i presenti,

Sua Eccellenza il Prefetto Casilli, le autorità, i relatori, Sua Eccellenza il Prefetto Schilardi, che sicuramente con il suo intervento introdurrà delle novità, perché l'elemento che emerge con forza dalle prime riflessioni di questo convegno è che c'è una convinzione sulla necessità di porre mano ad un problema. Il problema può essere visto in tanti modi, abbiamo l'esperienza Puglia, ma io, che ho la possibilità di portare anche l'esperienza su un panorama molto più ampio, come quello nazionale, vi posso garantire che non cambiano i problemi. Ci sono dei problemi di fondo che non possono essere lasciati al rapporto individuale fra il Sindaco ed il segretario comunale. L'onorevole Lia diceva: "Scarseggia il rapporto", il rapporto non può essere basato, come dicevo prima, su elementi personali, deve essere basato su norme ben precise, cioè la definizione del ruolo stabilisce automaticamente e chiarisce il ruolo fra il Sindaco ed il segretario. Oggi abbiamo questo vuoto che si sente in maniera pesante, esattamente come si sente in maniera pesante lo strumento del controllo delle attività amministrative e sono due elementi che apparentemente possono sembrare distanti, ma che invece fanno parte delle criticità forti, che, seppure le riforme costituzionali hanno posto come modifica generale di tutti gli assetti, queste criticità restano in piedi e per le quali, inevitabilmente, oggi siamo arrivati ad un processo di maturità tale e soprattutto di condivisione tale da dover inevitabilmente metterci le mani. Non possiamo lasciare alla magistratura, per i tempi che la magistratura porta con sé ed anche, se mi permettete, per una difficile capacità di penetrarsi, in quelle che sono procedure molto spesso troppo articolate e che richiedono una conoscenza dei meccanismi e della storia di ogni atto talmente complesso, motivo per il quale lasciare tutto questo in mano alla magistratura è veramente pericoloso per tutti, soprattutto per i cittadini che sono il terminale finale di un'azione; ma nello stesso tempo si sente forte l'esigenza di un controllo, immediato, non può essere nel tempo e giustamente, come diceva l'onorevole Mantovano, con quei meccanismi oltre i quali la magistratura non può andare, che sono quelli del bisturi. Non va bene, non va bene niente di tutto questo.

Abbiamo bisogno di un sistema di controllo, ne ha bisogno il Sindaco, ne ha bisogno il cittadino, ne ha bisogno comunque la società.

Allora, questi due elementi, che io vedo molto insieme nel problema, devono far sì che a partire dal ruolo del segretario comunale e provinciale, fino a giungere alla modifica del sistema di controllo, possano ridare slancio all'attività amministrativa. Io dico una cosa che sento fortemente: oggi, per fare il Sindaco, non bisogna avere la passione politica, non bisogna avere le idee, non bisogna avere la disponibilità di tempo ed altro. Bisogna, principalmente, avere coraggio. Viceversa, senza il coraggio, guai a quella città, a quel Comune, che ha un Sindaco senza coraggio. Quel Sindaco non firmerà mai un atto, perché non c'è un atto e non c'è nessuno che garantisca al Sindaco che quell'atto è legittimo e che non ci saranno problemi. Questo è il vero problema ed allora ci sono i Sindaci kamikaze che decidono, per missione, di andare avanti comunque per il bene della città, forse perché ancora, in fondo in fondo, ma molto in fondo, vogliono sperare che c'è una giustizia vera e che pertanto se un atto, qualunque esso sia, è fatto soltanto con il cuore, ma con la voglia veramente di dare una risposta ai cittadini, qualcuno alla fine glielo riconoscerà e poi ci sono i Sindaci che, una volta messi dietro la scrivania, capiscono che il meccanismo è pericoloso, fermano l'azione amministrativa e fanno "solo politica" e non amministrazione.

Allora, noi gridiamo con forza, chiariamo questi due punti. Il segretario generale deve assolutamente avere un ruolo importante nello scenario del Comune, qualunque esso sia - ma poi faremo anche una distinzione fra piccoli, medi e grandi Comuni -, deve assolutamente avere un ruolo di legittimità degli atti che non può assolutamente essere dato al direttore generale, a meno che non coincida la figura. Il direttore generale è colui che attua il programma in termini amministrativi ed attua il programma del Sindaco, ma non può garantirne la legittimità perché il direttore generale può venire anche fuori dal sistema.

Perché lo deve garantire il segretario generale in quanto parte integrante del sistema? Perché nel sistema non ci si entra così, improvvisandosi, il sistema bisogna conoscerlo. Poi andremo anche a verificare alcune situazioni che non sono molto chiare, come il fatto dei centoventi giorni, come il fatto che poi il Sindaco, dopo trenta giorni magari non gli piace più ed il segretario generale, come dicevamo con Carmelo Carlino, se vuole se ne può andare anche il giorno dopo, senza dare il preavviso...

Queste sono piccole cose, rispetto al grosso problema, che però unisce i due drammi che oggi i Comuni e le Province vivono: da una parte, appunto, il ruolo del segretario, dall'altra la garanzia degli atti. Proprio perché questa necessità ormai è così condivisa, così sentita, io sono convinta che se pure qualche passo è stato fatto, la L.131, per esempio, è stata una legge importante, però, ancora, la definizione dei ruoli, non è avvenuta e poi dicevo anche che mentre un Comune medio-grande ha la possibilità, tutto sommato, di poter chiamare qualche consulente, verificare qualche soggetto che in qualche maniera, a latere, va a dare un contributo a questo percorso, il piccolo Comune è completamente schiacciato perché non ha neanche la possibilità e la capacità economica di fare questo; quindi è schiacciato da questa situazione ancora di più ed allora, anche da questo punto di vista, il segretario generale diventa un momento di garanzia di un processo importante; il piccolo Comune deve inevitabilmente guardare al Comune medio che, a mio avviso, rappresenta il Comune di importante sviluppo di tutto il sistema delle autonomie perché, invece, le grandi città hanno dei forti punti di criticità ed allora c'è una sola figura che può riunire tutto questo e che è appunto il segretario generale.

Se dovesse dipendere da me, quindi dovendo dare un contributo, io dico che può coincidere la figura del segretario generale con il direttore, può coincidere, ma assolutamente non può essere sostituita quella del segretario. Non possono essere sostituite le competenze del segretario

generale con quelle del direttore, perché quelle del direttore sono specifiche e sono, come dicevo prima, quelle di rilancio di una attività amministrativa, le nuove forme di economia, i nuovi scenari che si aprono, anche di capacità di una Amministrazione, di un Comune, di poter interagire con altri Comuni addirittura, non più soltanto in ambiti regionali o nazionali, ma anche internazionali; per le nostre comunità questo diventa oramai un processo al quale ognuno di noi ambisce e per il quale si spende. La figura del direttore generale, quindi, ha questa visione più ampia di una gestione moderna, che consiste nell'inserire, nell'apparato burocratico, una visione moderna di Comuni, di attività, cioè una visione che ricalchi un po' l'azienda privata e quindi portare un attimino questo cambio di culture e di mentalità, elemento fondamentale proprio perché le Amministrazioni diventino un volano per lo sviluppo e per l'economia.

Ma, come dicevo prima, e lo voglio ripetere affinché sia fin troppo chiaro almeno il nostro pensiero – e sono certa di parlare anche a nome dell'ANCI -, il segretario comunale deve portare con sé quel bagaglio storico-culturale che nessuno gli deve attribuire perché lo porta insito nella sua professionalità e diventa, appunto, il collante, il trait d'union, tra il programma politico - e quindi il Sindaco e la Giunta -, la dirigenza ed il Direttore generale; lì dove c'è e lì dove coincide con un'altra figura.

La legittimità degli atti deve, inevitabilmente, far capo ad un'unica persona, perché nella confusione dei ruoli si rischia tutti di essere coinvolti - e quindi il Sindaco è coinvolto per la parte politica, il dirigente che fa la stesura di un atto è coinvolto per la sua parte, poi è coinvolto il segretario -, alla fine è un'intera Amministrazione che viene condizionata da questa vacatio, per cui rischiamo di dover ambire non solo ad avere i Sindaci coraggiosi, ma i dirigenti coraggiosi, i segretari coraggiosi, perché comunque sono coinvolti anche loro; è coinvolta tutta la macchina amministrativa, politica e burocratica. Allora, ecco che è evidente che c'è qualcosa che non funziona ed è altrettanto evidente, nell'interesse dello sviluppo di un

territorio, quindi di tutto il sistema delle autonomie, che bisogna immediatamente metter mano per risolvere questi problemi.

Oramai sono troppo fortemente sentiti e sono soprattutto troppo fortemente condizionanti del rilancio delle autonomie locali. A questo, però, voglio aggiungere che qui siamo a casa di Agenzia, quindi dobbiamo parlare anche di Agenzia, dei tanti problemi che insistono, alcuni sono stati citati, certamente vi sono delle posizioni che devono essere riviste, perché altrimenti c'è qualcosa che non funziona nel sistema Agenzia. Io lo vedo a livello nazionale, noi che siamo nel Consiglio ci rendiamo conto di tante storture sulle quali, in qualche maniera, bisogna avere il coraggio di mettere mano e su questo credo che, anche da questo punto di vista, insieme al Ministero dell'Interno, si sta facendo un buon lavoro, così come bisogna assolutamente mettere mano al sistema della scuola di formazione perché anche la scuola di formazione, così come è articolata, non funziona.

E' inutile che ci prendiamo in giro. Dobbiamo avere il coraggio di dire le cose come stanno. Oggi ci sono una serie di iniziative sul territorio nazionale, di altissimo livello ed allora è evidente che se noi vogliamo una scuola pubblica, come quella che proviene dall'Agenzia, dobbiamo dare gli strumenti affinché questa scuola diventi addirittura punto di riferimento, non solo per la pubblica Amministrazione, ma anche per il privato, cioè regga il mercato e così non mi sembra che sia.

Così come, ne parlavamo proprio in un Consiglio di Amministrazione recentissimo, io ho fatto una proposta, che è quella di obbligare i Comuni ad un certo numero di ore di scuola di formazione, utilizzando chiaramente la scuola pubblica, laddove la scuola è organizzata e capace di poter dare professionalità. Obbligare un Sindaco ad assicurare ai Dirigenti un certo numero di ore di formazione, perché questo rappresenta un momento che spinge la scuola ad avere un ruolo, altrimenti non ce l'ha. Allora da una parte noi riusciamo a spingere la scuola ad avere un ruolo e nello stesso

tempo la presenza della cosiddetta utenza pone le condizioni per dare quegli strumenti adeguati per il rilancio della scuola stessa.

Troviamo insieme, quindi, nell'ambito della funzione pubblica, questo modo di interagire ed attraverso il coinvolgimento di entrambi gli Enti riusciamo a rilanciare il sistema stesso.

Questi sono alcuni degli argomenti che sono all'ordine del giorno del Consiglio di Amministrazione, sia dell'ANCI che dell'Agenzia, e che prossimamente saranno oggetto di impegno da parte nostra. Siamo chiamati a fare delle scelte ed a dare il nostro contributo. Quello che certamente, come contributo, viene da questo incontro è proprio quello di sentire i vari interventi, in qualche maniera avere questo filo conduttore, e quindi l'impegno di ognuno di noi, ognuno per il ruolo e la parte che svolge, di dare il proprio contributo affinché queste criticità possano in qualche maniera essere risolte ed in tempi brevi. Grazie .

Vincenzo SPECCHIA

Segretario – Direttore Generale del Comune di Nardò

Consigliere del C.d.A. Agenzia S.C. e P. Sez. Puglia

Ringraziamo il Sindaco di Taranto per la relazione appassionata che, sicuramente, e per le parole di apprezzamento per la categoria. Nel frattempo, poiché impegnati da altri compiti istituzionali, il sottosegretario, onorevole Mantovano, ed il Sindaco di Lecce, onorevole Adriana Poli Bortone, lasciano il tavolo della presidenza e noi li salutiamo con un applauso.

Continuiamo con le nostre relazioni.

Cedo la parola al Presidente della Provincia di Lecce e Presidente dell'Unione Province Italiane, Avvocato Lorenzo Ria.

Lorenzo RIA

Presidente Amministrazione Prov.le di Lecce

e dell'Unione Province Italiane

Vi ringrazio, ringrazio l'Unione Nazionale dei segretari comunali e provinciali per l'invito, soprattutto per avermi affidato il compito di tenere una vera e propria relazione, offrendomi quindi la possibilità di tornare ad approfondire questioni, argomenti, che continuano ad appassionarmi.

Credo che la fase che stiamo vivendo sia una fase in cui bisogna capire, innanzitutto, quali siano le posizioni in campo rispetto alla figura del segretario comunale. Sono convinto, infatti, che questioni pure importanti, come il capire e il discutere in ordine all'adeguatezza o alla inadeguatezza di questa figura, o questioni che riguardano il rapporto con i Sindaci o altre che riguardano il rapporto con le associazioni, le rispettive associazioni del sistema delle autonomie o il problema dei controlli, non vadano al cuore del problema, che è poi l'oggetto di questo convegno: capire qual è oggi il ruolo del segretario comunale nel nuovo ordinamento degli Enti locali.

Nel dibattito su tale figura, dunque, si contendono il campo due posizioni contrapposte sull'individuazione della fonte competente.

La prima la identifica nella potestà normativa locale, con la prefigurazione di una disciplina differenziata nei singoli Enti, la seconda, invece, nella legislazione statale con la conferma, anche dopo la riforma costituzionale, dell'attuale disciplina unitaria a livello nazionale.

Il dilemma, ovviamente, travalica l'ambito della disputa dottrinale e appassiona giuristi, addetti ai lavori, perché la sorte del segretario comunale, posto al bivio cruciale dell'uscita di scena o del possibile rilancio, tocca direttamente l'autonomia e l'organizzazione locale.

Credo che per collocare questo tema nella sua giusta dimensione, occorre fare due considerazioni preliminari. La prima è che il dilemma sul segretario non riguarda, come tutti sappiamo, l'attualità, ma riguarda la prospettiva. Allo stato della legislazione vigente il ridimensionamento della figura del segretario è ipotesi non solo insostenibile, ma anche illegittima.

L'art.97 del Testo Unico, dedicato al segretario, non risulta né abrogato, né inefficace alla luce delle modifiche costituzionali, e quindi resta indisponibile alla cosiddetta autonomia locale.

Questa verità emerge dal dato normativo ed è confermata dalla Corte Costituzionale, con la nota "Sentenza 407 del luglio 2002". Sulla stessa linea, come tutti sappiamo, è la giurisprudenza amministrativa espressa in due ordinanze, riguardanti specificatamente il tema dei segretari, in occasione dei due tentativi di abolizione della figura rigettati entrambi sulla base dei medesimi principi affermati dalla Corte, cioè sul presupposto dell'attuale vigenza della disciplina del segretario e del carattere di inderogabilità di quella disciplina.

La seconda precisazione preliminare è che il dibattito sul segretario non può essere disgiunto dalla riflessione più generale sulla revisione della legislazione degli Enti locali dopo la riforma costituzionale, avviata con la Legge 131, la cosiddetta Legge " La Loggia". Il dibattito sul segretario ha senso in una prospettiva come questa, inserita, cioè, in un contesto di riforma complessiva dell'ordinamento degli Enti locali. Una trattazione del tema che prescinderebbe dalla riflessione sull'ordinamento sarebbe nel contempo inutile e fuorviante.

Riflettere sull'opportunità del mantenimento della figura, senza considerare la relazione tra quella figura e l'organizzazione locale, unitariamente considerata, con riguardo ai temi della unicità della direzione burocratica, del riparto delle competenze, del temperamento dell'autonomia gestionale, della necessità di raccordo tra gli organi di Governo e gli organi gestionali, significherebbe, appunto, attribuire alla discussione il significato, come dicevo all'inizio, di verifica sulla adeguatezza/inadeguatezza della figura, questione credo estranea al tema oggetto di questo convegno.

Sulla base di queste due premesse si può riprendere il filo del discorso, così come l'ho impostato all'inizio, per illustrare, sinteticamente, le due posizioni in campo e verificare la possibilità del loro superamento.

La competenza statale sulla materia è affermata sulla base di tre argomenti: il primo è quello che configura il segretario come organo ufficio. Il punto di partenza è l'articolo 117, secondo comma, lettera p, della Costituzione, riformata al titolo quinto, che riserva al legislatore la materia degli organi di Governo. Secondo questa tesi, gli organi considerati dalla disposizione non sarebbero soltanto quelli definiti come tali dal Testo Unico, cioè Consiglio, Sindaco e giunta, o Presidente e giunta, ma anche altri organi ufficio, tra cui il segretario. In forza di questa assimilazione la disciplina dei segretari sarebbe riservata alla legislazione statale, al pari di quella dettata per gli altri organi di Governo. L'argomentazione non sembra condivisibile perché forza in modo evidente il testo costituzionale, il quale parla esplicitamente di organi di Governo e non di organi in senso lato. E proprio quella specificazione dovrebbe valere ad escludere, dall'ambito della norma, i soggetti esterni a quella accezione come gli organi amministrativi, gestionali, di controllo e di revisione.

Il secondo argomento è quello che identifica la direzione burocratica come funzione fondamentale. Anche questo argomento prende le mosse, dalla lettera p, ultima parte dell'articolo 117, modificato della costituzione, che sancisce la competenza statale sulle funzioni fondamentali degli Enti locali. La disciplina del segretario identificherebbe una di queste funzioni fondamentali, data la sua centralità per l'Ente locale. Anche questo argomento a me appare debole, perché dà per scontato che le competenze del segretario attengano a funzioni piuttosto che a materie e che siano funzioni fondamentali e non funzioni proprie. Inoltre, non tiene conto che le funzioni fondamentali sono ancora da individuare ed è difficile includere a priori la figura di segretario, senza che vi sia stata l'identificazione da parte del legislatore.

Il terzo argomento fa leva sulla riserva statale in materia di organizzazione pubblica stabilita dall'articolo 97 della Costituzione. La disciplina dei segretari sarebbe coperta da riserva statale, in quanto materia attinente

all'organizzazione. Nemmeno questo argomento convince perché contrasta con il nuovo articolo, il 117, comma sesto della Costituzione, che riserva l'organizzazione locale alla potestà regolamentare e con la stessa disciplina antecedente alla riforma costituzionale, quella della Legge 56, la cosiddetta "Bassanini" madre, secondo cui, la disciplina dell'organizzazione è disposta dalle Regioni e dagli Enti locali secondo le rispettive competenze nell'ambito della rispettiva potestà normativa. L'argomento è da respingere, quindi, perché porterebbe all'assurdo di includere nella competenza statale, unitamente ai segretari, la dirigenza locale e l'ordinamento degli uffici, in quanto settori propri dell'organizzazione. In realtà la riserva statale dell'articolo 97, nel nuovo contesto istituzionale, si deve ritenere circoscritta ai principi generali e non alla disciplina di dettaglio. La seconda posizione si rifà al nuovo carattere del potere normativo, fondato costituzionalmente a livello statutario, (articolo 114, secondo comma) e regolamentare (articolo 117, sesto comma) e considera la materia dei segretari attratta nella potestà statutaria dei singoli Enti, come conseguenza del riconoscimento di un principio di competenza delle fonti locali. Se è vero che la riforma costituzionale articola le competenze tra legge statale, statuto, che stabilisce i principi di organizzazione e funzionamento dell'Ente, e regolamento, che definisce la disciplina di dettaglio dell'organizzazione e delle funzioni, si deve concludere che non si giustifica una competenza statale sulla materia dei segretari, che è materia tutta interna all'organizzazione da ritenere pacificamente assegnata alla potestà statutaria quanto ai principi ed a quella regolamentare per quanto attiene la disciplina di dettaglio.

L'obiezione che viene sollevata a questa tesi è che appare riduttivo ricondurre la funzione del segretario nella potestà di organizzazione del singolo Ente, atteso che identifica un compito di garanzia comune a tutti gli Enti e riguardante l'intero territorio nazionale, e dunque configurabile, se non quale funzione fondamentale, sicuramente come compito

necessario. La specialità di questo compito fa ritenere esorbitante una competenza locale sul suo mantenimento o sulla sua cancellazione, pena la frammentazione del sistema di garanzie ed il pregiudizio del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. In base a questo rilievo, la competenza locale sul segretario sembra potersi legittimare solo se sia limitata alle modalità di esercizio, modalità di esercizio dei compiti e non quando si spinga a decidere sul mantenimento della figura.

Ora, nessuna delle posizioni antagoniste si presta ad essere considerata autonomamente, perché nessuna è idonea a soddisfare, a mio avviso, le due istanze di rilievo costituzionale, che chiedono di essere garantite congiuntamente, e cioè il riconoscimento dell'autonomia locale da un lato e l'altro principio quello del buon andamento della pubblica amministrazione.

Allora, proprio dalla inadeguatezza delle due posizioni nasce la necessità di una linea mediana che soddisfi entrambe le garanzie istituzionali e contemperi le due diverse posizioni. Nella prospettiva di un equilibrio che non sacrifichi né l'autonomia, né l'uniformità, si sta rafforzando una linea di pensiero che, partendo da una rinnovata considerazione della tipicità del segretario comunale e provinciale, la fa emergere come soggetto istituzionale in grado di garantire entrambe le istanze, in ragione del suo status speciale, che da un lato lo incardina in un ruolo nazionale, non statale, e dall'altro lo lega saldamente sotto il profilo funzionale dell'autonomia locale.

La linea che mira al contemperamento delle due istanze costituzionalmente garantite, partendo dalla figura del segretario, sembra oggi accreditarsi quale linea vincente, come dimostrano almeno tre segnali in questa direzione. Il primo è costituito dall'articolo 2, comma 4, lettera m, della legge 131, la legge "La Loggia", che impone di mantenere ferme le disposizioni in vigore volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa, la legge allo Statuto ed ai regolamenti. E' vero che non esiste in questo passaggio un esplicito richiamo alla figura del segretario, ma è anche vero che la suggestione del sillogismo è forte. Se devono

restare ferme le disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa, alla legge, allo Statuto ed ai regolamenti e se quelle funzioni di garanzia sono svolte dal segretario, non sembra irragionevole concludere che il vincolo sul mantenimento riguarda non solo le funzioni, ma anche la figura attualmente chiamata a svolgerle, anche perché la norma impone di mantenere inalterata, non la mera funzione di garanzia, ma esattamente le disposizioni che la assicurano, cioè il complesso sistema di regole che assicura quelle garanzie e che include anche la disciplina del Segretario.

Il secondo segnale è rappresentato dalle considerazioni sull'Agenzia autonoma dei Segretari comunali e provinciali e sulla sua natura di ente pubblico attribuita dall'articolo 102 del Testo Unico. La personalità giuridica di diritto pubblico dell'Agenzia con competenza relativa alla formazione e alla gestione del ruolo del Segretario garantisce l'istanza della uniformità e del buon andamento su tutto il territorio nazionale senza invadere la potestà locale, che può liberamente svolgersi per la disciplina della funzione, ampliando o restringendo il nucleo di attribuzioni sulla base delle varie esigenze proprie. L'una e l'altra fase, gestione del ruolo e disciplina dei compiti, restano svincolate dalla competenza dello Stato, cui rimane sì l'organizzazione amministrativa delle agenzie, ma non la competenza sulla figura del Segretario, la cui disciplina resta tutta interna al rapporto tra l'ente di diritto pubblico e l'ente locale.

Il terzo segnale convergente verso il contemperamento delle posizioni è rappresentato dall'orientamento che sta emergendo dal Comitato tecnico scientifico istituito per l'attuazione della delega, di cui è esponente qualificato il Prefetto dottor Carlo Schilardi e di cui fanno parte, per conto dell'UPI, i professori Mangiameli e Cerulli - Irelli. Dal prefetto Schilardi può venire la conferma di questo segnale e l'ausilio del suo autorevole parere di uomo delle istituzioni e di attento conoscitore delle problematiche dell'ente locale. I componenti del Comitato, pur nell'articolazione delle posizioni, hanno concordato sul punto del mantenimento delle norme che disciplinano l'agenzia in quanto non rientranti nell'oggetto della delega e

riconducibili alla competenza legislativa dello Stato ex articolo 117, secondo comma, lettera g della Costituzione.

Quanto alla figura del Segretario, il Comitato ha espresso una posizione unitaria in ordine alla necessità di strutturare un sistema di garanzie che assicuri la conformità dell'attività amministrativa alle leggi, quindi tutta la problematica dei controlli inserita in un contesto molto più ampio e pregnante, anche dal punto di vista normativo, di conformità alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti, anche in considerazione dell'eliminazione dei controlli esterni, pur registrando posizioni diverse in merito alle modalità di utilizzazione della figura e per quanto attiene l'espletamento della funzione.

Credo che questa conclusione, questa posizione unitaria, che rappresenta per noi sistema delle autonomie, per noi associazioni, una buona base di partenza, potrà trovare il punto di equilibrio, anche nel confronto che sarà avviato, da qui ai prossimi due o tre mesi, con il Ministro dell'Interno, il quale si già impegnato a scrivere insieme alle autonomie e alle rappresentanze del sistema delle autonomie a livello nazionale.

In questo confronto credo che tale posizione mediana potrà trovare il giusto accoglimento. Vi ringrazio.

Vincenzo SPECCHIA

Segretario-Direttore Generale del Comune di Nardò

Consigliere del C.A. Agenzia S.C. e P. Sez. Puglia

Ringraziamo il Presidente dell'Amministrazione Provinciale di Lecce, Avvocato Lorenzo Ria, perché anche la sua qualificata posizione come Presidente dell'UPI ci dimostra che l'essenzialità della figura del Segretario non viene posta in discussione e quindi si ritiene che le risultanze della relazione rassegnata dal Comitato tecnico scientifico di indirizzo costituito presso il Ministero dell'Interno possano essere una base di partenza su cui

discutere e configurare il ruolo del Segretario, nel senso che sia di particolare interesse per le autonomie la funzione di garanzia che oramai da più parti viene avvertita.

Cedo la parola a chi meglio ha seguito poi i lavori del Comitato, Sua Eccellenza Dottor Carlo Schilardi, Prefetto di Caserta che, come già detto, è componente del Comitato di indirizzo tecnico scientifico.

Carlo SCHILARDI

Prefetto della Provincia di Caserta e Componente del Comitato di indirizzo tecnico scientifico per l'attuazione dell'adeguamento dell'ordinamento degli E.E.L.L. al Tit. V della Costituzione

Grazie, Dottore Specchia. Un saluto rapidissimo e dovuto a tutti voi, persone con le quali per molti anni ho condiviso tante attività culturali e mi si lasci passare la parola, anche scientifiche, con convegni, incontri e approfondimenti di carattere normativo. Vorrei ricordare, soprattutto all'inizio degli anni Novanta, quando ci fu la prima applicazione della legge 142, come in questa provincia ci impegnammo per chiarire le novità introdotte dalla nuova normativa, novità che sembravano avere il carattere della definitività e che, invece, rappresentarono soltanto il principio di un lungo percorso, di un lungo divenire, dalla legge 142, che determinò il primo ridimensionamento e limitazione dei controlli, alla legge 81 del '93, che vide l'elezione diretta del Sindaco e degli organi di governo degli enti locali, per poi passare (facendo dei salti, perché nel frattempo altre norme si erano susseguite) alla Bassanini del 1997 e al Testo Unico del 2000, che pure pensavamo fosse un punto d'arrivo. Il Testo Unico, infatti, è stato la faticosa raccolta delle norme susseguitesesi nel tempo, ma a distanza di pochi mesi è diventato quasi anacronistico, con all'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, profondamente innovativa.

Ho ascoltato oggi moltissimi autorevoli interventi, perché siete riusciti a riunire in questa sede personaggi che indirizzano la stessa azione di governo del paese e mi riferisco ai vertici dell'ANCI, dell'UPI, dell'Agenzia dei Segretari comunali, ai parlamentari, al nostro Sottosegretario On.le Mantovano, ai Sindaci di Lecce e di Taranto, entrambe signore e al Presidente della Provincia. E tutti gli interventi hanno centrato i principali problemi sul tappeto.

Il problema della riforma degli enti locali e quello più particolare che riguarda la vostra categoria sono intimamente connessi, perché è inutile pensare che si possa portare avanti la riforma del sistema disinteressandosi dei segretari comunali, che del sistema sono una parte integrante, per i motivi che si è detto e in ordine ai quali cercherò rapidamente di dare chiarimenti.

Quando la Commissione ha iniziato i suoi lavori, tra i componenti tutti autorevolissimi e rappresentativi della scienza giuridica ai livelli più elevati, qualcuno ha sostenuto che con la riforma costituzionale un Testo Unico statale non ha più ragione di essere, perché lo Stato sarebbe ora privo di compiti di carattere normativo in materia degli enti locali ove si escluda la disciplina degli organi di governo ed altre limitate questioni.

Il testo novellato della Costituzione e la legge delega, la nota legge La Loggia, offrono tanti spazi interpretativi, ma dai lavori della Commissione, che sono terminanti a dicembre (adesso si sta lavorando alla stesura degli articoli revisionati) è emerso l'orientamento che il Testo Unico tuttora occorre, perché costituisce un riferimento fondamentale per l'attività degli enti locali. Non mancheranno i problemi quando ricomincerà il confronto con le associazioni di categoria, con l'ANCI, con l'UPI, con le rappresentanze più diverse, ma non si può abdicare alla esigenza fondamentale di assicurare la reale governabilità degli enti territoriali.

Vedete, quando si parla nella periferia della penisola, si parla tenendo conto delle esigenze reali, cioè di cosa occorre per far funzionare bene

l'amministrazione; quando si parla, invece, nelle "più alte sfere", talvolta si pensa in grande, ma non a ciò che veramente serve per il bene del Paese. Oggi sono stati toccati dei punti importanti e, prima di arrivare a trattare l'argomento più di vostro interesse, vorrei rimarcare ciò che è stato già detto circa l'attività di indirizzo, propria della politica e quella gestionale. È un problema importante perché non è maturata del tutto la consapevolezza che la gestione compete alla dirigenza ed anche ai Segretari comunali che della dirigenza sono una delle componenti fondamentali, specie quando essi associano le due funzioni di Direttore Generale e di Segretario Generale. Pochi lo hanno compreso, forse nemmeno la stessa magistratura, che è sempre attenta alle vicende amministrative e ciò perché ci sono delle espressioni nel Testo Unico (ed in altre leggi fondamentali) che non sono chiare, come l'articolo 50, dove si dice che il Sindaco ed il Presidente sono gli organi rispettivamente responsabili dell'amministrazione del Comune e della Provincia, con una espressione che, se male interpretata, può condurre Sindaci e Presidenti davanti al magistrato per rispondere di cose delle quali non sono autori e talvolta sconoscono. Non per i meriti scientifici che il sottosegretario Mantovano ed altri mi hanno voluto oggi affettuosamente attribuire, ma con l'esperienza di un operatore che ogni giorno si confronta con tutto il sistema delle autonomie, in sede di Commissione ho chiesto di sopprimere quel comma. I compiti gestionali sono della burocrazia e responsabilità e gestione devono andare insieme e si devono accettare con coraggio entrambe le cose o nessuna, come ha detto il sindaco di Taranto. L'attività di ciascuno di noi è obbligatoriamente improntata al coraggio, in quanto tutto ciò che facciamo è sottoposto al vaglio e se la nostra azione è finalizzata al bene comune, si può procedere con relativa serenità, diversamente sono problemi.

A questo punto si introduce un altro tema trattato oggi. E' ancora legato al problema della responsabilità e afferisce il rapporto con l'autorità

giudiziaria. Su riviste e giornali, sul Sole 24 Ore, ovunque abbia avuto modo di esprimere il mio pensiero, ho sempre sostenuto che nel momento in cui si fossero ridimensionati in maniera drastica, o esclusi, come poi si è fatto, i controlli, altri sarebbero intervenuti sostitutivamente – e obbligatoriamente – in un campo rimasto privo di referenti. Ciò è accaduto molto più rapidamente di quanto immaginassi.

Da Prefetto posso dirvi che gli esposti che oggi arrivano, principalmente dall'interno degli enti locali stessi, oltre che da cittadini e da operatori direttamente o indirettamente interessati alla gestione della cosa pubblica, quasi tutti recano come primo indirizzo la Procura della Repubblica. Alcuni esposti arrivano in Prefettura, per quanto di competenza, per il tramite della Procura della Repubblica o della Corte dei Conti e ciò perché si vede nella magistratura l'unico soggetto in grado di intervenire efficacemente nella dialettica politico-amministrativa, per la tutela dei propri presunti diritti, che vanno da quello minimo di visione degli atti di amministrazione, sino alla richiesta di sindacato della legittimità e liceità dell'azione amministrativa e politica. Bisogna riflettere e porre rimedio a ciò. Personalmente, in sede di commissione, ho avanzato un'ipotesi, che in parte già è oggetto peraltro di una recente circolare del Ministero dell'Interno, a seguito di parere del Consiglio di Stato, in ordine al controllo delle delibere per condizionamento criminale. L'idea è di sostituire ai controlli esterni, ora improponibili per il dettato costituzionale, l'attivazione di controlli che si dispiegano senza interferenze esterne, dando contenuto peraltro agli articoli 127 e 135 del Testo Unico, tuttora in vigore, ma che difettano degli strumenti attuativi. Si può così ipotizzare che, a richiesta motivata di un numero qualificato di consiglieri, gli atti deliberativi siano riesaminati dallo stesso organo che li ha adottati, per le materie già disciplinate dal Testo Unico e cioè gli appalti, il personale, i contratti, e poche altre materie ben determinate. Il quorum richiesto potrebbe essere, come in passato, di un quarto o un quinto, a seconda della dimensione dell'ente. Se l'atto viene deliberato, diventa definitivamente esecutivo. Non

è il rimedio di tutti i problemi, ma sicuramente può essere uno sfogo capace di ridimensionare l'eccessivo ricorso all'autorità giudiziaria per questioni puramente amministrative. Questa forma di riesame è ipotizzabile anche a richiesta del Prefetto, per le materie in cui esso era già previsto dalla legislazione anticrimine. Quanto rappresentato appare conforme al dettato costituzionale perché, e insisto, non si tratta nella specie di controlli esterni, ma è lo stesso organo deliberante chiamato a riesaminare l'atto e a decidere se l'atto va confermato o meno.

Per il resto rimangono gli strumenti di tutela giurisdizionale amministrativa che tutti conosciamo ma che indubbiamente sono impegnativi e costosi e da ciò anche gli esposti all'autorità giudiziaria ordinaria, senza spese, facili da scrivere e spesso anonimi.

In tema di segretari comunali, che è poi l'argomento che vi interessa di più, potrei ripetere pedissequamente ciò che ha detto il Presidente Ria, circa le contrastanti posizioni, cominciando da chi sostiene che il segretario comunale sia un soggetto di cui lo Stato non debba più interessarsi ed è la posizione di coloro anche che lo stesso Testo Unico vada eliminato, salvaguardando soltanto le norme che riguardano gli organi di Governo ed il controllo sugli organi. Vi sono poi le posizioni di chi vede addirittura la perdita da parte dello Stato solo della potestà normativa in tema di personale degli enti locali e di segretari comunali, assimilando i segretari comunali al personale degli enti locali e di chi, invece, ritiene che lo Stato sia competente a revisionare tutto l'articolato, ridisciplinando l'Agenzia, la scuola e la figura del segretario comunale.

Tra questi ultimi, poi, c'è chi ritiene obbligatoria la figura del segretario titolare delle funzioni proprie di "notaio" e di collaborante del Consiglio e della Giunta, allargate a quelle di direttore generale e chi invece sostiene che al segretario comunale bisogna conservare, come nell'attualità, soltanto queste funzioni di base e poi lasciare all'autonomia dell'Ente locale stabilire se attribuirgli o meno funzioni aggiuntive.

Io sono tra coloro che non credono che debbono essere altri, tantomeno le regioni, a normare in tema di autonomie né ad interloquire in ordine alle

funzioni fondamentali, che in base alla legge–delega devono essere ridisciplinate. Quando si parla di funzioni fondamentali, come di attribuzioni del segretario comunale e si pensa alla Regione come referente normativo, insorgono, infatti, una serie di problematiche, tra cui quella che è stata pure oggi toccata, del possibile neocentralismo regionale, che per gli Enti locali è molto più pericoloso del centralismo statale.

Io ritengo che se il principio fondante della riforma costituzionale, è stato di attribuire agli Enti locali autonomia statutaria e normativa, con la possibilità di autorganizzarsi e di autodisciplinarsi, poco rileva aver eliminato i controlli o sopprimere il segretario comunale, poco rileva prendere l'intero Testo Unico e buttarlo alle ortiche, se poi prevale la teoria che la Regione può legiferare senza limiti, su materie di competenza funzionale degli altri soggetti territoriali, vanificando il principio di equiordinazione che oggi è stato ricordato.

In concreto, se il Comune è il soggetto abilitato a decidere sul futuro urbanistico del territorio, quindi se è competente ad adottare e ad approvare il suo Piano Regolatore, non è ipotizzabile che un soggetto esterno sia poi chiamato a controllarne l'operato. Sono questi i veri controlli penalizzanti, signori, non il controllo sugli atti deliberativi, spesso di poco contenuto. Voi mi direte: "Ma come si può lasciare un Comune libero di determinarsi senza tener conto delle esigenze di altri soggetti territoriali?" Ebbene quando il Comune tocca questioni che superano il proprio ambito territoriale, devono sicuramente scattare norme di salvaguardia idonee a contemperare i contrapposti interessi, superando egoismi territoriali che pure si stanno sviluppando, come nel caso dello smaltimento dei rifiuti. E' inconcepibile che Comuni come Milano, Roma, Torino, ecc., con milioni di abitanti, debbano sottostare alla tutela di altri livelli di governo e non solo perché sono realtà che da sole valgono tre o quattro piccole regioni.

Voi segretari comunali – oltre cinquemila in attività – sono una categoria

che ha acquisito nel tempo grossa professionalità. Ce ne sono di bravi, di meno bravi, di collaboranti, di conflittuali con gli amministratori, però è certo che per le stesse funzioni svolte, per l'essere stati tutti in prima linea, almeno fino a pochi anni fa, siete portatori di un bagaglio di esperienze e di conoscenze che pochi altri hanno. Rinunciarvi significa ripetere gli stessi errori gravissimi che sono stati fatti nel 1970 quando sono state realizzate e create le Regioni, allorché tutta una burocrazia statale, forse lenta, con tanti problemi e tanti difetti, è stata accantonata per essere sostituita non si sa da chi e da che cosa, perché tutti noi, ancora trentaquattro anni dopo, ci chiediamo chi abbia sostituito il medico provinciale, chi ha sostituito il veterinario provinciale, l'ispettore dell'agricoltura, l'Intendente di Finanza, il Provveditore agli Studi e così via.

Privare i Comuni di soggetti con una professionalità così ricca, significa danneggiare il Paese, come mi permetto di ripetere in tante sedi. Cari signori, noi dobbiamo pensare al bene comune e a ciò che veramente è utile e serve, o facciamo soltanto ideologia ed idealismo sterile.

Come vadano le cose è sotto gli occhi di tutti. Qualcuno dirà che l'Italia è stata sempre così!. No, alcune cose non funzionavano bene, oggi molte cose non funzionano affatto e i cittadini per tante questioni non sanno a chi rivolgersi, non hanno spesso referenti obiettivi e professionali. In tale ottica va tenuto conto del futuro dei segretari comunali, naturalmente nell'ambito delle compatibilità costituzionali, utilizzando la delega del Parlamento nell'interesse generale, con moderazione e senza radicalismi. Una via più essere quella di conservare e salvaguardare l'agenzia dei segretari e la scuola, che però sono entrambe da riformare, perché la scuola, che oggi voi stessi dite non essere adeguata ai bisogni, può funzionare meglio e deve fare formazione permanente, come la scuola dell'Interno. Ogni volta che appare una novità normativa o una materia di interesse occorre predisporre seminari di approfondimento di pochi giorni, perché non c'è niente di peggio che funzionari qualificati, ormai avanti con

gli anni, siano tenuti mesi fuori dalle loro case e lontani dal loro lavoro.

La scuola e l'agenzia sono Enti pubblici e la legge-delega "La Loggia" riserva gli Enti pubblici alla normativa dello Stato, secondo una tesi sempre più accettata, soprattutto se ANCI e UPI la sosterranno sia a livello politico che scientifico.

Il Presidente dell'UPI avv. Ria, ha detto molto correttamente che giurisprudenza e normativa attualmente prevedono la obbligatorietà del segretario. Addirittura si è avuta la destituzione di un Sindaco perché ritenuto responsabile di non aver adottato un atto obbligatorio per legge, non avendo voluto nominare il segretario comunale. Anch'io, seguendo le disposizioni, ho diffidato un Sindaco che, in sede vacante, continuava ad utilizzare il vicesegretario generale (dirigente anche dell'area Affari Generali) e non nominava il segretario titolare.

Il problema si pone per il futuro, quando le nuove norme entreranno in vigore, ma penso che non ci saranno soverchie difficoltà a conservare al segretario le funzioni che oggi ha, di collaboratore del Consiglio e della Giunta, di verbalizzante ecc.. Ma il tema fondamentale consiste nel prevedere una collocazione del segretario quale garante della legalità dell'azione amministrativa e riconfermare quindi la disciplina nel sistema delle garanzie.

Inserire il segretario nel sistema delle garanzie significherebbe renderlo un utile sostegno giuridico delle amministrazioni e della stessa dirigenza, perché non ci dimentichiamo che oggi le determinazioni dei dirigenti sono, per contenuto, non meno importanti degli atti deliberativi, ma occorre che il segretario comunale sia soggetto capace e credibile. A mio avviso dovrà essere, poi, lasciata all'autonomia dell'ente locale la possibilità o meno di attribuirgli ulteriori funzioni di carattere gestionale e dirigenziale puro. Quest'ultima questione è complessa e dubito che si possa disciplinare a livello normativo, perché non lo era nemmeno in passato, quando lo Stato poteva legiferare, in materia di personale degli Enti locali.

Poi c'è il problema che è stato posto da qualcuno in questa sala, dell'utilizzo dei segretari in disponibilità e della loro individuazione per

l'utilizzo da parte dei sindaci. E' evidente che nel momento in cui si stabilisse che il segretario comunale ha una funzione di garanzia, è consequenziale che non potrà essere più nominato o revocato ad libitum, perché non sarebbe assicurata la sua terzietà.

Mi fermo e chiedo scusa per il tempo che forse ho sottratto agli altri relatori, ma sono comunque disponibile a discutere ulteriormente dei vostri problemi. Potremo incontrarci quando ci sarà più tempo e spazio perché i temi sono delicati e il tutto va riflettuto e pensato, cercando di ottenere la massima condivisione, indispensabile quando si lavora a riforme importanti. Non c'è più bisogno di contrapposizioni né di precostituite posizioni conflittuali, perché l'interesse pubblico è uno solo e bisogna pensare ad amministrare il paese nel modo migliore. E' il messaggio che cerco di portare in tutte le sedi e, credetemi, non sono pessimista, perché è generale il desiderio di "risalire la china".

Mi scuso, ma devo proprio andare via, perché sono venuto qui tra mille preoccupazioni, atteso che in Campania stiamo vivendo un momento delicatissimo per lo smaltimento dei rifiuti, merce che nessuno vuole, sperando che siano gli altri a farsene carico.

Mi ha fatto molto piacere essere tra voi.

Vincenzo SPECCHIA

Segretario – Direttore Generale del Comune di Nardò

Consigliere del C.d.A. Agenzia S.C. e P. Sez. Puglia

Ringraziamo veramente di cuore il dottore Schilardi, Prefetto di Caserta, per il suo intervento, perché ha dato la misura della situazione che effettivamente si vive nella nostra Italia in questo particolare momento. A parte tutto c'è una

esigenza di unità e quindi quella tanto vituperata centralità statale, sicuramente, non può essere persa di colpo a beneficio di un principio di federalismo che vede – come dicevano il dottore Schilardi e il Sottosegretario On.le Mantovano – la concreta possibilità che al centralismo statale subentri un neocentralismo regionale, mortificando così le autonomie locali e il principio di sussidiarietà. La relazione del Dottore Schilardi è per noi di molto aiuto e speriamo che la dedizione e l'impegno, – che sempre il dottore Schilardi ha assicurato all'evoluzione normativa delle autonomie locali –, anche in questa fase delicatissima, continuino in modo forte affinché siano concreti i benefici, prima di tutto per la Nazione, per i Comuni, per le autonomie locali ed anche per il ruolo dei segretari.

Ringraziamo di cuore, ancora una volta, il dottore Schilardi e lo salutiamo, perché deve rientrare a Caserta.

Noi andiamo avanti nei lavori, preannunciando dei cambiamenti in quanto anche il relatore successivo, il Professore Sticchi Damiani, ha esigenze di tempo, quindi dobbiamo saltare il coffee break. Pertanto do la parola al professore Ernesto Sticchi Damiani; subito dopo seguirà la relazione del collega Carmelo Carlino e poi apriremo un dibattito, per chiudere i lavori intorno alle 13:00.

Passo la parola al Professore Sticchi Damiani.

Ernesto STICCHI DAMIANI

Ordinario di Diritto Amministrativo

Facoltà di Giurisprudenza Università di Lecce

Il primo aspetto che mi preme sottolineare nel corso del presente intervento è che, alla luce di quanto ho ascoltato, mi è venuto un dubbio. Il discorso relativo ai Segretari è accademico così come è stato segnalato un attimo fa?

Premetto che sono talmente in disaccordo con molte delle cose che

ho sentito, da ritenere non accademico il discorso che sto per fare, al contrario capovolgendo la metafora, da ritenere che forse un discorso accademico può rivelarsi utile perché se non riconduciamo tutta la “materia” dei Segretari comunali e provinciali ai principi ed alle regole fondamentali, rischiamo di dire molte cose interessanti, ma poco ancorate al rigore che deve ispirare il giurista.

E' evidente che quella parte della dottrina che fa parte dei massimi livelli rappresentati nel Comitato scientifico (istituito per l'attuazione della delega contenuta nella legge “La Loggia”), prova a mettere ordine, ma per mettere ordine, bisogna innanzitutto indicare quali sono i riferimenti normativi che regolano la materia.

Dal Testo Unico degli Enti Locali è desumibile un dato estremamente importante: le sue disposizioni sono abrogabili soltanto con normativa espressa e la stessa autonomia va, pur sempre, esercitata “nell'ambito dei principi” fissati dal suddetto Testo Unico.

Fra questi principi si inseriscono sicuramente quelli che presiedono alla disciplina della figura del Segretario comunale che, ai sensi dell'art. 97 T.U.E.L., deve garantire “la conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti”.

Il secondo dato da evidenziare è legato all'emanazione della legge di riforma del Titolo V della Costituzione, la Legge n° 3/2001, il cui articolo 117, comma 2, lett. p), attribuisce allo Stato, tra le altre materie, la “competenza legislativa in ordine agli “organi di governo” e alle “funzioni fondamentali” di Comuni, Province e Città metropolitane. Appartiene, invece, agli Enti locali la potestà regolamentare “in ordine alla disciplina dell'organizzazione delle funzioni loro attribuite” (art.117, comma 7 Cost).

Sulla questione relativa al riparto della competenza normativa fra Stato, Regioni ed Enti Locali si è pronunciata anche la Corte costituzionale che con la sentenza 303/2003 (e con quella successiva n° 307/2003) ha precisato che non è d'ostacolo al riconoscimento della potestà legislativa statale la circostanza che la competenza in determinate materie (quale quella dei segretari) non sia compresa “espressamente” tra quelle che la

Costituzione attribuisce allo Stato.

In altri termini, l'indicazione delle competenze statali non è tassativa e si devono intendere rientranti nella potestà legislativa dello Stato tutte le materie che, benché non espressamente menzionate nell'art.117 Cost., siano riconducibili ad una "istanza unitaria" del paese.

Una istanza di unitarietà che si ricollega agli artt.5 e 114 della Costituzione ovvero all' "unità ed indivisibilità" della Repubblica (ex art. 5 Cost.) e all'autonomia degli Enti Locali da esercitarsi "secondo i principi fissati dalla Costituzione" (ex art. 114 Cost).

Da ultimo, per completare il quadro normativo di riferimento, occorre evidenziare quanto stabilito nella Legge n°131/2003, cd. Legge "La Loggia", con cui il legislatore ha inteso dare attuazione al nuovo assetto costituzionale.

Si badi bene che la Legge n°131/2003 non è una legge qualsiasi (come non è una legge qualsiasi il Testo Unico). Non è una legge ordinaria tout court, ma è una legge con cui il Parlamento costituente si è dato le regole per l'attuazione della nuova Costituzione; è una legge che fissa i criteri, le metodologie ed i modi per attuare la riforma costituzionale e dalla quale emerge un dato importante: nell'art. 2, comma 4, lett. m), il legislatore delegante ha imposto al legislatore delegato di mantenere ferme "le disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti". E' una legge che il Comitato scientifico per l'attuazione della delega è tenuto a rispettare per una ragione molto semplice: perché con la suddetta disposizione la materia dell' "assicurazione" e della "garanzia" della conformità dell'azione amministrativa a leggi, statuti e regolamenti, è da considerarsi "fuori delega".

Rebus sic stantibus, molte delle discussioni che si stanno svolgendo all'interno del Comitato scientifico posso sicuramente considerarsi accademiche, proprio perché non tengono in considerazione la circostanza che questa materia è da considerarsi fuori delega.

Alla luce del suesposto quadro normativo, quali sono le

problematiche aperte?

La prima problematica attiene all'individuazione del soggetto istituzionale cui deve riconoscersi la competenza a disciplinare la materia dei segretari comunali e, di conseguenza la competenza a stabilire se la figura segretariale possa o meno essere soppressa. La seconda è quella di verificare quale sia la disciplina delle funzioni complessive del Segretario e, in sostanza, quale sia il limite dell'autonomia statutaria nella descrizione e nella delineazione di queste funzioni.

La terza consiste nello stabilire in che modo questa autonomia dovrà esercitarsi.

Procedendo con ordine la prima questione che deve essere risolta è quella relativa all'individuazione della fonte normativa che deve stabilire se il Segretario comunale debba sopravvivere o meno.

Vorrei premettere che mi sembra veramente allucinante immaginare che ci siano materie sottratte alla competenza legislativa *tour court*, in quanto chi sostiene che la materia dell'organizzazione comunale, ivi compresa quella parte – che io ritengo relevantissima – posta ad assicurare la legalità dell'azione comunale, sia materia interamente demandata all'autonomia statutaria, sta affermando contestualmente che su questa materia nessuno è titolare di competenza legislativa, né Stato, né Regione.

E' noto che la competenza legislativa è alternativa: o appartiene allo Stato o è automaticamente regionale. Come si possa dire che non sia configurabile né l'una né l'altra, ma sussista solo autonomia normativa dei Comuni, francamente non riesco a comprenderlo.

Si passerebbe direttamente dalla Costituzione allo Statuto ed è una affermazione di cui nessuno potrebbe assumersi la responsabilità scientifica.

A mio parere, la teoria della competenza statutaria, allo stato – perché da giurista guardo alle fonti in essere – è improponibile.

Esiste come ho già accennato un Testo Unico che stabilisce che il Segretario svolge le funzioni di garanzia della legalità, che le norme del Testo Unico sono modificabili solo per disposizione espressa e che

l'autonomia va esercitata nell'ambito dei principi da esso stabiliti.

Il sillogismo è chiaro: i principi consistono nell'attribuire al Segretario la funzione di garantire la legalità dell'azione amministrativa dell'Ente e questo fino a quando il Testo Unico non sarà modificato.

A tutt'oggi dell'autonomia locale non si può discutere ed è chiaro che l'autonomia statutaria deriva dalla stessa Costituzione (all'art.117, comma 7 che attribuisce agli Enti locali potestà regolamentare" in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite agli Enti locali"), ma il problema è certamente più complesso.

L'indagine deve prendere le mosse dell'art. 117, comma 2, lett. p) della Cost. che, come è noto affida alla competenza esclusiva del legislatore statale la materia relativa agli "organi di governo" e alle "funzioni fondamentali" degli Enti locali.

Entrambe le nozioni potrebbero fondare la competenza statale in materia. Quanto agli "organi" è stato autorevolmente sostenuto che essi non sono solo quelli così definiti T.U.E.L. ma anche quelli "amministrativi e gestionali" tra cui rientra il Segretario.

Obiettivamente non sono convinto della fondatezza di questa tesi, in quanto è, a mio avviso, fuori sistema.

Quando, però, entriamo nel discorso delle "funzioni fondamentali", il discorso diventa molto più rilevante perché va visto in maniera legata ai principi e al sistema, rappresentato non solo dall'art. 117, ma anche dagli art. 5 e 114 della Cost.

In altre parole possiamo veramente dire che tra le funzioni fondamentali degli Enti locali non ce ne debba essere anche una diretta a garantire che quelle funzioni si svolgano secondo legalità?

E, veramente quando noi ci poniamo il problema di cosa vuol dire legalità, possiamo trascurare la circostanza che un conto è la legalità da conformità a regolamento, un conto è la legalità da conformità allo Statuto, un conto è la legalità da conformità a legge?

Oggi, nel momento dell'espansione dell'autonomia locale si può veramente pensare che non vi sia la necessità di garantire la conformità

dell'azione amministrativa degli Enti locali alla legge statale e che questa possa non individuarsi come funzione fondamentale?

A mio parere se vogliamo dare un minimo di significato al principio di "unità" ed "indivisibilità" della Repubblica (art. 5 Cost), se vogliamo dare un minimo di significato al fatto che l'autonomia si eserciti secondo i principi fissati dalla Costituzione (art. 114 Cost), quale potrebbe essere il principio costituzionale più rilevante che quello di dover operare secondo disposizioni di legge?

Si tratta di un principio fondamentale assolutamente indiscutibile che impone alle Amministrazioni locali di operare secondo legge. Allora, se garantire la legalità sostanziale è da intendersi come una "funzione fondamentale", ne consegue che la correlativa competenza legislativa in materia non può che appartenere allo Stato.

Insisto nel dire che coloro che criticano questa tesi devono tener conto che se così non fosse, non sarebbe lo Statuto, ma la Legge Regionale a dover disciplinare la materia della conformità alla legge statale delle attività amministrative dei Comuni.

Personalmente, ritengo che questa materia appartenga allo Stato ed un'ulteriore prova della competenza statale in "materia" è fornita dalla legge "La Loggia" che espressamente, come ho già accennato, impone al legislatore delegato di mantenere ferme le disposizioni volte ad "assicurare la conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti" (nell'art. 2, comma 4, lett. m)

Se ci fossero dubbi che da sola la lettera p), dell'art. 117, comma 2, Cost., non sia sufficiente a garantire che sia lo Stato a mantenere la disciplina delle funzioni fondamentali (tra le quali – senza dubbio – si inserisce quella della garanzia della legalità) dovrebbe essere sufficiente, o dovrebbe essere, a mio avviso, addirittura in esubero, la circostanza che lo stesso legislatore, in fase di attuazione della Costituzione, abbia escluso dalla delega la suddetta funzione. Infatti, se in sede di legge-delega, viene individuata una funzione fondamentale, che, per di più, viene sottratta al legislatore delegato, questo non vuol dire altro che essa

costituisce una funzione talmente fondamentale da essere sottratta al potere del legislatore delegato.

Si tratta proprio di quella funzione che oggi, bene o male, spetta – ex art. 97 del testo Unico – al Segretario comunale.

Ciò non significa che questa funzione non potrebbe essere affidata ad altri soggetti; ma, a mio avviso, sarebbe davvero sconvolgente, sul versante della ragionevolezza costituzionale ed istituzionale, immaginare di tenere ferma la funzione e modificare la titolarità della funzione stessa, quando c'è già chi quella funzione la svolge.

E' evidente che il quadro ha una sua oggettiva armonicità, purché si tenga conto, dei principi fondamentali che lo informano.

In sintesi, la disciplina delle funzioni fondamentali appartiene allo Stato; tra le funzioni fondamentali si inserisce certamente quella di assicurare la legalità dell'azione amministrativa degli Enti locali; la rilevanza di questa funzione viene confermata dalla legge–delega per l'attuazione della riforma costituzionale, la titolarità della stessa trova oggi il suo ambito di riferimento nella posizione dei Segretari comunali. Ne deriva un ragionamento perfettamente coerente con il principio di sussidiarietà. Non bisogna dimenticare che la sussidiarietà è qualcosa di ascensionale e discensionale; c'è una sussidiarietà che scende e c'è una sussidiarietà che sale ed allora tra le sussidiarietà che salgono c'è a mio avviso, certamente, quella di garantire non solo l'unità del paese in senso politico, ma l'unità del paese in senso giuridico, ovvero il rispetto da parte di tutti delle stesse leggi che lo Stato si è dato.

Le conclusioni desumibili dai principi e dal sistema non sono certamente sconvolgenti.

Pertanto non è discutibile la permanenza della figura del Segretario nell'ordinamento giuridico e non è discutibile la sicura illegittimità (confermata, tra l'altro, dalle pronunzie del TAR) dei numerosi tentativi di rimuoverla. Allo stato attuale, cioè sulla base della mera vigenza del Testo Unico, non è neanche lontanamente discutibile poter pensare di sopprimere la figura del Segretario comunale.

La seconda problematica su cui focalizzare l'attenzione riguarda la disciplina delle "funzioni" ed anche qui il discorso ha luci ed ombre. Ha luci nel senso che non c'è dubbio che spetti al Segretario la titolarità delle funzioni connesse a garantire la legalità della funzione amministrativa e che spetti allo Statuto (ex lege, ex Costituzione, ex sistema) delineare l'organizzazione della funzione e le funzioni aggiuntive. Questo è un dato ineluttabile ed è in questo ambito che si deve muovere l'autonomia, alla quale compete accordare una funzione essenziale, qual è quella del Segretario comunale, con le altre funzioni che lo stesso Segretario, la Dirigenza, il Direttore Generale possono essere chiamati a svolgere nell'ambito locale.

Non posso certamente indicare in questa sede quale sia la strada che i Comuni devono seguire, perché questa è certamente frutto di autonomia, ma vorrei sottolineare alcuni aspetti.

E' veramente pensabile che all'interno delle funzioni amministrative degli Enti locali, siano scindibili una funzione di mera garanzia di legalità ed una funzione gestoria completamente separata, autonoma e distinta?

O invece il problema della legalità è qualcosa che si colloca all'interno della gestione?

A mio avviso, è qualcosa che si muove "in proprio" rispetto a tutte le azioni amministrative che si vanno a realizzare; si tratta di una legalità che è legalità sostanziale e non è legalità formale. E' una legalità reale. Quando si afferma che la dirigenza deve garantire che gli indirizzi politici vengono a concretizzarsi, è implicito dire che essi vengono a concretizzarsi secondo legge.

Nella mia esperienza di consulente di tante Amministrazioni locali, avverto questa fame di legalità. Sono convinto che quando io dico che gli Enti hanno fame o sete di legalità, interpreto lo stato d'animo dei Sindaci che quando si pongono il problema di realizzare un certo obiettivo cercano di vederlo realizzato, nella misura maggiore possibile, secondo legge. Non ignorano questo problema e certamente non vogliono ignorarlo, al contrario lo affrontano.

A mio avviso, lo spirito che deve animare l'autonomia statutaria - nel momento in cui delinea la posizione del controllo di legalità tipico del Segretario nel contesto dell'attività gestionale, nel momento in cui delinea i rapporti con la Dirigenza e con il Direttore generale (qualora non coincida con il Segretario) - è quello di far sì che questo principio di conformità a legge sia fulcro e fermento di tutto ciò che accade e non si configuri come una mera legittimità formale; fermo restando che una scelta diversa sarebbe comunque costituzionalmente illegittima, perché la funzione, all'interno del sistema, è comunque competenza statale.

La figura del Segretario comunale (nella misura in cui la sto descrivendo) non esiste, o forse esiste, qualche volta o spesso, ma sicuramente non sempre.

A mio avviso, la questione, se ribaltata e riproposta nei corretti termini giuridici, anziché una sfida per la sopravvivenza, diventa una sfida per il ruolo del segretario. Sono convinto che la vicenda dei segretari assuma anche un significato politico, reale, che necessariamente si incrocia con le esigenze delle Amministrazioni locali, le quali, nell'ambito del Comitato scientifico, ma soprattutto nel panorama politico, dovranno avere una forte voce, purché non rivendichino la sopravvivenza, ma l'adeguatezza del ruolo di questa figura istituzionale.

Questo, a mio avviso, è il meccanismo da seguire, un meccanismo a cui gli Enti locali devono essere assolutamente attenti.

Dopo trent'anni di assistenza ad Amministrazioni locali, credo di aver acquisito una qualche esperienza; vedo Sindaci che non muovono passo senza i Segretari o vedo Sindaci che si fanno riscrivere dai loro consulenti gli atti preparati dal Segretario.

Alla luce di questa situazione è evidente che la "questione" dei Segretari non possa che risolversi proprio in termini di una sfida; ripeto: non una sfida per la sopravvivenza, ma una sfida per la qualità e l'adeguatezza del ruolo di questa figura istituzionale; su questo terreno sono convinto che autonomie locali, dottrina, giurisprudenza, forniranno il

loro sostegno comunque e sempre.

Vincenzo SPECCHIA

Segretario – Direttore Generale del Comune di Nardò

Consigliere del C.d.A. Agenzia S.C. e P. Sez. Puglia

Ringraziamo il Professore Sticchi Damiani, perché la sua relazione, sicuramente, da parte nostra è assolutamente condivisibile, ma ha detto cose molto importanti circa l'interpretazione di tutta l'evoluzione normativa che, a partire dalla Legge Costituzionale n° 3, si è avuta sino a sostenere che la materia che ci interessa, in relazione a quanto dispone la lettera p) dell'art. 117 della Cost., è sottratta addirittura alla delega conferita con la legge "La Loggia". E' una tesi che merita riflessione, ma sicuramente, in tutti gli interventi che ci sono stati, si vede come non si voglia perdere di vista l'unità che ci deve essere in tutte le fasi, voglio dire l'unità dello Stato; un filo conduttore in tutto ci deve essere ed in questo il ruolo del Segretario, per il rispetto delle regole, delle leggi, dei regolamenti e degli Statuti, è figura che fin qui tanto ha dato e che tanto può ancora dare, con una professionalità che richiede sempre più impegno e con ogni probabilità maggiore, rispetto a quella, che è tanta, che oggi viene richiesta a noi Segretari.

Ci giocheremo la partita in un futuro imminente consapevoli però, fin da oggi, dell'essenzialità della figura del Segretario.

Noi salutiamo sia il Professore Sticchi che il Sindaco di Taranto, i quali per impegni diversi – professionali gli uni, istituzionali gli altri – ci devono lasciare ed andiamo avanti con l'ultima relazione, dopo aver dato, però, la parola al collega Davide Cuna, Segretario Provinciale dell'Unione.

Prima della relazione conclusiva del collega Carmelo Carlino, do la parola al Segretario Provinciale dell'Unione dei Segretari Comunali, Davide Cuna.

Davide CUNA

Segretario Provinciale di Lecce

dell'Unione Nazionale dei S.C.P.

Saluto tutti i colleghi e tutti i partecipanti all'incontro di oggi. Naturalmente mi sembra che la giornata oggi sia stata molto interessante per i notevoli contributi che sono stati dati dai relatori.

Devo chiaramente dire che si tratta di un momento, anche, di incontro sindacale ed è quindi importante che ci sia un momento di riflessione tra noi segretari riguardo a quello che noi vogliamo dire - in questo momento di grande dibattito -, sul ruolo.

L'incontro odierno era importante farlo e, comunque, era necessario sentire le varie voci che dicono qualcosa sulla nostra categoria. Ora io soltanto voglio fare un breve passaggio, perché poi, ritengo che sicuramente la voce del sindacato possa essere rappresentata molto degnamente dal collega Carlino che è uno dei massimi rappresentati nazionali e che è nostro rappresentante in seno all'Agenzia. Dico che, comunque, a prescindere dai ragionamenti giuridico-amministrativi, che sono stati oggi portati alla nostra attenzione, sulle disquisizioni, su "La Loggia" e su quello che "La Loggia" avrebbe detto, io dico che il ruolo del segretario rappresenta il bagaglio culturale di cui i segretari comunali sono portatori, nell'ambito delle autonomie, non mi sembra sia possibile disperderlo senza che ciò non sia un danno per le comunità locali. Il problema vero che si porrà, quindi, da oggi in avanti, una volta che sento da più parti rimarcare l'essenzialità, l'obbligatorietà della figura del segretario, sarà quello di discutere sul ruolo del segretario e quindi in quest'ottica credo che le tesi del Sindacato devono essere attentamente valutate.

Per l'approfondimento di tutto ciò cedo la parola al collega Carlino.

Carmelo CARLINO

*Segretario – Direttore Generale del Comune di Genova
e Componente del C.d.A. Nazionale dell’Agenzia S.C.P.*

Come in tutti i convegni, purtroppo, si è presi da mille impegni e quindi tutti i rappresentanti politici hanno dovuto lasciare il tavolo ed il convegno. Per cui questo l’incontro di oggi è diventato, diciamocelo francamente, una riunione sindacale.

Intanto comincio con il porgere i miei saluti ed i saluti anche degli amici Liborio Iudicello, che essendo stato presente il 19 marzo ad Udine in un altro convegno, oggi purtroppo non è potuto venire, e del collega Carlo Paolini, che dopo tre mesi di malattia, stamattina è rientrato in servizio. Per cui, fortunatamente, abbiamo di nuovo Carlo Paolini tra di noi e questo è, soprattutto per me, un momento molto importante perché ultimamente in Agenzia sono stato solo a difendere gli interessi della categoria.

Detto questo faccio i complimenti ai colleghi dell’Unione che hanno organizzato questo convegno perché, come qualcuno diceva stamattina, è stato messo al tavolo tutto quello che è il mondo delle autonomie. Era presente l’ANCI, era presente l’UPI ai massimi livelli, era presente anche l’Agenzia Regionale ed anche la Dottrina. Abbiamo appena sentito il Prefetto Schilardi ed anche il professore Sticchi Damiani. Diciamo, quindi, che noi che apparteniamo alle organizzazioni sindacali siamo veramente soddisfatti di questo tavolo; infatti, io potrei non parlare più perché oggi sono state dette cose molto interessanti. Però, guardate, l’approdo a queste conclusioni non è stato naturale, ma è stato frutto di una grande battaglia sindacale soprattutto dell’Unione.

Io ricordo, dopo il 2001, quelli che erano i discorsi delle associazioni degli enti e della dottrina dominante. Non erano i discorsi di oggi.

Per capire bene il momento, bisogna fare un po’ di excursus storico e partire dal 1997, con la Legge 127. Allora avevamo fatto la scelta di un sistema che non tutta la categoria era disposta ad accettare. Il sistema

prevedeva la scelta fiduciaria da parte del Sindaco e del Presidente della Provincia, l'Agazia, che era un sistema assolutamente nuovo, ma che nel tempo va sempre di più affermandosi, la Scuola, un diverso sistema di gestione, accettando la figura della direzione generale esterna e, soprattutto, accettando i sacrifici della non conferma e della disponibilità. Questo sistema certamente, come tutte le grandi riforme che vengono introdotte e costituiscono momento di cambiamento, hanno bisogno di una lenta maturazione. Lentamente, infatti, ci avviavamo anche ad un sistema che cominciava a dare i suoi frutti, perché avevamo anche individuato le criticità che esso poneva. Una per tutti quella dei segretari in disponibilità che non hanno trovato collocazione nel tempo, fenomeno questo che ha assunto anche dimensioni, a livello nazionale, preoccupanti, tanto da assorbire gran parte delle risorse del fondo di mobilità. Ma anche il convenzionamento selvaggio. Era, quindi, un sistema che cominciava ad espletare i suoi effetti ed invece nel 2001, a seguito della riforma costituzionale, si è di nuovo riaperta la problematicità di questa figura che ciclicamente viene messa in discussione. Questo nuovo sistema costituzionale per qualcuno, come è noto, ha messo in discussione l'esistenza stessa del segretario.

Come abbiamo visto questa non era una posizione univoca perché abbiamo appena finito di sentire un altro tipo di ragionamento, quello del Professor Sticchi Damiani, e quindi, allora, questa riforma costituzionale che aveva come fulcro una diversa distribuzione tra i livelli di governo e soprattutto introduceva il principio della sussidiarietà e della maggiore autonomia degli Enti locali, aveva fatto pensare a qualcuno che fosse giunto il momento della eliminazione della figura del segretario perché non più compatibile con il nuovo sistema.

Si è allora iniziato un approfondito dibattito su questa questione perché noi sostenevamo, poi il tempo ci ha dato ragione, che invece il livello politico era il fulcro della scelta che doveva seguire al nuovo sistema di modifica del Testo Unico con la Legge 131. Legge che aveva come base al

comma 4 dell'art. 2, lettera m) un emendamento predisposto proprio da noi, senza menzionare il segretario, ma facendo riferimento all'attività svolta dal segretario, ciò perché, in un momento in cui fare il nome del segretario poteva suscitare allarmismi da parte di qualche associazione, che oggi ragiona diversamente. Come dicevo abbiamo introdotto un emendamento che, come hanno fatto presente gli ultimi due relatori, era un emendamento che fotografava la presenza del segretario, perché mantenere ferme le disposizioni, volte ad assicurare la conformità dell'azione amministrativa alla legge, allo statuto ed ai regolamenti, non è altro che quello che troviamo all'art.97, del Testo Unico 267, proprio in capo alla figura del segretario comunale.

La delega prevista dall'art. 2 della legge 131/03 è una delega molto complessa perché deve affrontare problemi molto importanti, come quelli della individuazione delle funzioni fondamentali, di cui ancora oggi si discute, del sistema delle città metropolitane, che oggi è costituzionalizzato, dei controlli interni e della figura del segretario comunale. Questi, quindi, sono i nodi che hanno appassionato e stanno appassionando il dibattito di questo ultimo anno.

E' stato costituito un Comitato Tecnico Scientifico presso il Ministero dell'Interno dove si sono di nuovo contrapposte le tesi che nel mentre erano maturate nel dibattito di questo lungo periodo, da parte di alcuni giuristi – di cui possiamo fare nome e cognome – Gian Candido De Martin, Franco Pizzetti e Cerulli Irelli; sostenitori della non compatibilità della figura con il nuovo contesto costituzionale, poiché a loro giudizio l'art. 117, comma 2, parla delle competenze legislative ed esclusive dello Stato, senza menzionare il segretario; infatti, alla lettera p) del comma 2, si parla esclusivamente delle funzioni fondamentali, di organi di governo e di sistema elettorale, e poiché neanche al comma 3 (legislazione concorrente) si fa menzione della figura, qualcuno ha tratto la conclusione che per la competenza residuale essa potesse spettare addirittura alle Regioni. Qualche altro invece, ragionando dalla parte delle autonomie – lo

abbiamo sentito ribadire stamattina dal Presidente dell'UPI Ria – propende per la competenza degli Enti locali perché, al sesto comma, l'attribuzione della potestà regolamentare e quindi dell'organizzazione, spetta agli Enti locali.

Far maturare il concetto, invece, che la presenza di una figura come quella dei segretari comunali fosse persino più importante per gli enti proprio in un momento in cui l'autonomia diventa più forte, perché in capo agli Enti locali si vengono ad assommare, in base all'art. 118, tutte le funzioni amministrative, vi dico che non è stato uno sforzo di poco conto.

Allora andiamo a quello che è il risultato di questi lavori del Comitato. Il Comitato ha concluso i lavori propendendo per una linea mediana che è stata ben espressa già negli interventi precedenti. Questa linea prevede che mentre spetterà allo Stato, in sede di modifica del Testo Unico, prevedere l'obbligatorietà della figura del segretario con funzioni di legalità e garanzia, saranno poi gli statuti degli Enti a disciplinare l'attribuzione delle ulteriori funzioni.

E' un minus rispetto a quello che è oggi esistente, perché tra le funzioni aggiuntive, che possono essere attribuite al segretario, vi rientra anche quella del coordinamento della dirigenza, cosa che oggi, invece, spetta al segretario in base alla legge, salvo dove non è stato nominato il direttore generale.

Ovviamente tutto questo sforzo che è stato fatto non può non partire da quello che i segretari hanno fatto durante tutti questi anni. Dopo il 1997 la categoria si è attrezzata per svolgere un ruolo che non fosse solo quello di legalità e garanzia. Oggi noi consideriamo anacronistico l'espletamento di una funzione solo di legalità a garanzia, se non altro perché gli Enti medio-piccoli non potrebbero permettersi la previsione di due diverse figure.

Cosa diversa, invece, è quella prevista nei grandi Comuni, perché oggi la scelta è stata fatta a livello di singolo Ente. Io sono in una provincia molto grande, come quella di Genova, e svolgo anche le funzioni di direttore

generale, come il collega Paolini, che è il segretario nel Comune di Firenze ed io credo che la provincia di Genova ed il Comune di Firenze non funzionano meno bene di altre province o di altri Comuni dove, invece, la previsione della figura è stata sdoppiata.

Un ruolo di vertice – lo diceva bene l'ultimo relatore - per un'azione amministrativa che noi sosteniamo essere diversa dal passato. E' davanti agli occhi di tutti, anche nel mondo privato, quello che avviene. La funzione esclusivamente di controllo, ex post, non è una funzione che garantisce gli Enti. Un'azione come quella che noi sosteniamo, che poi non è altro che l'applicazione dell'art.1, della Legge n.241, deve essere efficace, trasparente ed economica, senza essere disgiunta dal principio di legalità. Allora, se l'azione amministrativa deve essere, oltre che improntata al principio di legalità, efficiente, efficace ed economica, questo deve essere posto in capo ad un solo soggetto.

E' attrezzato o non è attrezzato, è adeguato o non è adeguato il segretario ad affrontare questo ruolo? Noi diciamo che è attrezzato e se non lo fosse completamente abbiamo previsto la istituzione di una Scuola Nazionale. Una scuola di altissimo prestigio, di altissima qualità, che prepara il segretario, non solo sotto l'aspetto della legalità e garanzia, ma anche sotto l'aspetto della gestione, perché questi sono i principi dell'azione amministrativa.

Allora, l'approccio che noi dobbiamo avere nei confronti della modifica, e dello sforzo anche politico che noi dobbiamo svolgere, è di convincere gli altri che il segretario oggi è pronto ad affrontare questa sfida e sono occasioni, come quella di oggi, da cogliere al volo. Ecco perché stiamo organizzando convegni come quello di oggi in quasi tutte le Regioni, proprio per far comprendere al mondo politico che non è vero quello che sostiene una parte della dottrina, cioè che questa figura non è più compatibile con il nuovo sistema che, invece, ci sono altre teorie e altre versioni. Tra l'altro in questo senso ci sta dando una mano la Corte Costituzionale con le sentenze che citava prima il professore Sticchi Damiani. La sentenza costituzionale n. 303 è stata emanata a proposito

della legge-obiettivo. Se vi ricordate moltissime Regioni, dopo l'emanazione della legge-obiettivo hanno impugnato la legge per invadenza della competenza delle Regioni. In questi casi, dice la Corte Costituzionale, se c'è un'esigenza di unitarietà, poiché il principio di sussidiarietà non è statico, ma può essere dinamico, dal basso verso l'alto, può elevarsi sino a prevedere esigenze unitarie, allora lo Stato può intervenire anche in una competenza concorrente per salvaguardare le esigenze di unitarietà. Questo stesso ragionamento si può fare anche nel caso nostro. In questo caso quale può essere l'esigenza di unitarietà? A mio giudizio nel principio di legalità, cioè nell'esigenza della nazione ad avere diritto all'applicazione concreta del principio di legalità. Occorre quindi una figura unitaria a livello nazionale che abbia questi requisiti professionali di altissima preparazione giuridica e di grandi capacità gestionali.

Quindi, questa figura che non è invasiva, così com'è stato detto dell'autonomia degli enti locali, ma è una figura che anzi accompagna gli enti locali in un percorso più difficile che è quello della complessità di amministrare oggi i nostri enti.

La regolazione della figura di vertice è chiaro che può essere diversa da comune a comune. Noi non diciamo che questa figura di vertice che assommi entrambe le due prerogative sia la scelta che va bene per tutti gli enti, ma sicuramente per gli enti medio/piccoli lo svolgimento delle funzioni di Direzione Generale è compenetrato in un'unica figura che espletterà quelle funzioni insieme con tutta la struttura e i responsabili dei servizi, i quali vedono comunque nel Segretario la figura di vertice.

Cosa diversa è nei grandi comuni, nei grandi enti, dove la situazione è più complessa ma, ecco dov'è la diversità, noi non dobbiamo più avere un riparto di competenze tra il Segretario e il Direttore Generale così netto come è attualmente: tutto fa il Direttore Generale mentre il Segretario svolge alcune delle funzioni previste dall'art. 97. Questa è una cosa che a noi non sta bene. Era previsto già nel testo dell'art. 97 che il Sindaco al

momento della nomina del Direttore Generale procedesse ad un riparto delle funzioni tra segretario e direttore generale, ma è stato un principio rimasto inattuato. Pochissimi enti in sede di nomina del Direttore Generale hanno provveduto a ripartire diversamente le funzioni.

Vorrei fare un accenno al discorso della Scuola e dire che non bisogna mai esprimere giudizi così radicali e così assoluti. La Scuola ha fatto anche delle ottime cose: ha già svolto, per esempio, il primo corso dei nuovi Segretari che sono entrati in carriera, i cosiddetti COA, i quali hanno fatto due anni di scuola presso la nostra struttura. Dei 103 che hanno superato il corso se ne sono già collocati, grazie agli sforzi che abbiamo fatto come Unione, ben 70. Questi ragazzi hanno costituito un'associazione che, a mio giudizio, ha portato più male che bene, questo lo dico con franchezza. E' vero che hanno dovuto affrontare diverse difficoltà dovute al nuovo sistema, questo è vero (era il primo corso in assoluto che si svolgeva e quindi si sono trovati di fronte a problemi assolutamente non previsti), però il risultato della preparazione è stato veramente di alta qualità.

Noi, come Unione, abbiamo fatto uno sforzo per aiutarli a trovare una collocazione. Per tantissimi anni non si sono fatti concorsi di ingresso in carriera e, quindi, non sono entrati nuovi Segretari. In alcune regioni (ho lavorato moltissimo in Piemonte), dopo tanti anni che mancavano i Segretari, i Comuni si sono attrezzati e hanno previsto figure professionali all'interno degli enti con responsabili di servizio laureati in Giurisprudenza. In pratica i comuni medio/piccoli si sono costruiti in casa chi predisponeva gli atti e questo ha comportato un convenzionamento selvaggio, un convenzionamento che vede convenzioni a cinque o sei comuni. Per questo motivo i ragazzi hanno trovato delle difficoltà, ma se fossero usciti qualche anno prima, avrebbero sicuramente trovato più facilmente collocazione. Quei trenta che sono rimasti fuori, sono rimasti fuori perché vogliono svolgere il lavoro nelle regioni di provenienza. Sapete bene che mentre questo è possibile per chi è piemontese, lombardo o veneto, mentre diventa più difficile in regioni come la Toscana, la Puglia o la Sicilia

perché in queste regioni ci sono pochi comuni e tutti medio/grandi. In Puglia, per esempio, al di là della provincia di Lecce, basti pensare alla provincia di Bari per capire come diventa difficile la collocazione di questi ragazzi nelle zone di provenienza.

Questo è uno dei problemi che si trovano ad affrontare, però sotto l'aspetto della preparazione credo che tutti possono convenire che è stata una preparazione di grandissimo livello. Loro hanno costituito l'Associazione soprattutto per gli specifici problemi che il corso ha comportato: ad esempio non era prevista l'aspettativa per chi aveva già un posto di lavoro; hanno avuto problemi per il rimborso delle spese, perché, come sapete, abbiamo dovuto tagliare diverse risorse alla Scuola dovendo impegnare più risorse per i colleghi in disponibilità.

Concludendo:

1) - secondo me non può essere lasciato, e oggi in questo senso sono confortato, ad un gruppo di costituzionalisti di proporre l'eliminazione di un modello che si avviava già a dare i suoi frutti e di una figura professionale che in questi ultimi anni ha fatto tanti sforzi e tanti sacrifici. Queste sono, secondo me, scelte che deve fare la politica anche perché non è vero che sotto l'aspetto giuridico queste cose sono assolutamente scontate e suffragate. Il ragionamento giuridico, come abbiamo potuto constatare, è diversamente articolato: ci sono tanti studiosi che la pensano diversamente.

2) - non è fuor di luogo pensare che esiste un'esigenza di unitarietà del sistema alla legalità e mettere in atto un'azione capace di dispiegare i suoi effetti a trecentosessanta gradi. Oggi il Segretario comunale è in grado di fare questo;

3) - considerare un assetto organizzativo degli enti locali che veda al vertice il Segretario è una garanzia non solo per i cittadini e le istituzioni, ma soprattutto per gli stessi amministratori.

Vincenzo SPECCHIA

Segretario-Direttore Generale del Comune di Nardò

Consigliere del C.d.A. Agenzia S.C. e P. Sez. Puglia

Grazie al collega Carlino. Prima di chiudere i lavori si vorrebbe che ci fosse un dibattito e quindi invito tutti i colleghi che vogliono intervenire a farlo.

Chiede di parlare il collega Brescia.

Nicola BRESCIA

Segretario Generale

Io avevo preso sul serio questa manifestazione e quindi, seguendo il programma, mi ero preparato un intervento. Sono cinque cartelle che, però, vi risparmio, anche perché è inutile che ce le leggiamo tra di noi. Le persone che dovevano ascoltarle di solito preferiscono parlare, qualche volta anche parlarsi addosso, ma quando si tratta di ascoltare è tutto un altro discorso.

Io vorrei soltanto dire che siamo completamente fuori dal mondo, caro Carlino. Il problema è veramente grave. Io credo che noi stiamo commettendo adesso lo stesso errore che abbiamo commesso sei o sette anni fa, quando abbiamo temuto il referendum e pur di evitare il referendum abbiamo accettato qualsiasi cosa: una carriera che non esiste più, con o senza i costituzionalisti in seno alla Commissione; un'anzianità di servizio vilipesa; una mortificazione quotidiana. È questa la verità, tutto il resto è veramente accademia.

E adesso, con la modifica del titolo quinto, con la prospettiva federale, noi stiamo commettendo lo stesso errore: svendere pur di restare. Cosa può capitare di peggio rispetto a quello che ci capita? Perché invece sindacalmente, non è una provocazione ma una richiesta, non trattiamo un cambiamento fondamentale, radicale di mansioni? Perché non contrattiamo l'uscita dal nostro lavoro? Se i Segretari comunali sono

considerati un'anticaglia, se non servono più, e sotto certi aspetti si potrebbe anche condividere questo discorso, concordiamo seriamente la nostra uscita dal sistema. Mi sembra la cosa più dignitosa da fare, perché abbiamo fatto troppe rinunce. Non sono d'accordo sul fatto che, siccome costituiamo, come diceva Schilardi, un patrimonio di esperienze, dobbiamo restare per mettere a disposizione degli altri queste esperienze senza un minimo di autonomia, senza un minimo di rispetto per la nostra anzianità di servizio, per quelli che siamo.

Pensiamo seriamente a concordare un'uscita. La nostra funzione non è quella di giustificare l'Agenzia, perché ormai è rimasta solo quella; cerchiamo effettivamente il primato della nostra dignità e usciamo di scena dignitosamente. Io penso che a questo punto non ci sia veramente più niente altro da fare.

Vincenzo SPECCHIA

Segretario - Direttore Generale delle Comune di Nardò

Consigliere del C.d.A. Agenzia S.C. e P. Sez. Puglia

Se non ci sono altri interventi, passo la parola a Carmelo Carlino per rispondere a quanto detto dal collega Brescia.

Carmelo CARLINO

Segretario-Direttore Generale del Comune di Genova

e Componente del C.d.A. Nazionale dell'Agenzia S.C.P.

Io ho poco da rispondere, è talmente radicale come proposta che non può essere accettata. Io intanto non sono assolutamente d'accordo.

Credo che oggi sia molto più difficile, questo è vero, però l'obiettivo della nostra scelta era quello di formare una nuova figura di segretario, e credo che negli ultimi quattro o cinque anni si avverta un fenomeno diverso. Io avevo molta paura, non ve lo nascondo, del cosiddetto "anno zero". Nel

1998 temevo disastri, temevo delle non conferme a iosa ma il fenomeno è stato contenuto.

Vi dico sinceramente che eravamo molto preoccupati quando l'AGES del Veneto ha voluto fare un'indagine presso tutti i Sindaci della regione del Veneto sulla figura del Segretario comunale.

Da questa indagine fatta da tutti i Sindaci risulta che sono per la permanenza della figura del Segretario comunale l'86,5% dei Sindaci del Veneto, sono per una figura di vertice, con consolidamento delle due funzioni in capo al Segretario, oltre il 50% dei Sindaci del Veneto, sono per un adeguato livello normativo sulla figura del segretario l'83,91%, sono per un rafforzamento delle capacità direzionali del segretario, il 72% dei Sindaci del Veneto. Abbiamo affrontato con una certa apprensione questa situazione, chissà che cosa verrà fuori ci siamo detti, anche perché non è facile controllare una cosa di questo genere. Hanno risposto all'indagine sindaci di piccoli e di grandi comuni e presidenti di province. Oggi, purtroppo, siamo preda di fenomeni come quello di Castel di Tora, che vengono subito alle cronache dei giornali, mentre di queste cose purtroppo i grandi media non parlano, ma chi si collega con il nostro sito (www.segretarientilocali.it) è quotidianamente a conoscenza di queste cose, dell'apprezzamento della categoria. In tutti i luoghi in cui io sono stato (a Cagliari, a Genova) ho sentito da parte dei sindaci non dei discorsi di circostanza ma dei discorsi di apprezzamento verso questa figura. Capisco che c'è stato questo fenomeno dei colleghi in disponibilità, ed è stato un fenomeno - purtroppo lo devo confessare - di difficile soluzione, che ancora non siamo riusciti a risolvere nonostante abbiamo tentato diverse strade, vedi quella anche dell'inclusione nella legge La Loggia per supporto agli UTC, però è un fenomeno che ancora non ha trovato una soluzione.

Nicola BRESCIA

Segretario Generale

Come risolviamo il problema dei colleghi in disponibilità?

Carmelo CARLINO

*Segretario – Direttore Generale del Comune di Genova
e Componente del C.d.A. Nazionale dell’Agenzia S.C.P.*

Se vai a vedere la delibera quell'argomento è stato discusso senza presenza dei tre segretari comunali, allora, se vogliamo affrontare questo discorso, noi ci dobbiamo porre con una certa autodeterminazione questo fenomeno dei colleghi in disponibilità. Ci sono regioni in cui segretari mancano e regioni dove - vedi la campagna - ci sono 70 segretari in disponibilità.

Il problema è che così com'è stato affrontato l'argomento in quella delibera è sbagliato, però il fenomeno resta. In pratica abbiamo 70 persone in Campania in disponibilità, che non fanno niente, neanche le funzioni di reggenza e di supplenza, stanno a casa, e ci sono regioni, come il Piemonte e la Lombardia, dove per anni ci sono stati segretari che hanno dovuto svolgere le funzioni in 6, 7 Comuni e che poi sono stati quelli che, come dicevo prima collega, che si sono dovuti attrezzare, perché un segretario che doveva gestire sei o sette Comuni, ovviamente i comuni si sono dovuti attrezzare con altre figure professionali, il segretario andava lì solo per firmare i provvedimenti perché non poteva fare altro.

Noi avevamo detto che su base esclusivamente volontaria, prevedendo degli ingenti incentivi, non solo a favore dei colleghi che si spostano, ma anche degli enti che eventualmente scelgono il segretario tra quelli che sono in disponibilità, sulla base di criteri oggettivi, questo è un fenomeno... ma lo lasciavamo alla disciplina contrattuale. Tant'è vero che se si va a leggere la delibera e si legge: "Con il parere contrario dell'unione dei segretari comunali e provinciali".

L'agenzia usa uno strano modo di lavorare, che anch'io inizialmente non capivo, cioè mentre nei nostri enti, almeno così io sono abituato, vado in giunta o in consiglio portando una proposta deliberativa che già stata istruita in tutti i suoi effetti, quindi ho sentito le organizzazioni sindacali, eccetera, quella una delibera che era di proposta alle organizzazioni sindacali e che quindi rimasta inattuata.

Il Ministero dell'Economia ha detto che era inattuabile nel momento attuale prevedere degli incentivi a favore dei segretari che si spostavano, quindi è una delibera che resterà sulla carta, che purtroppo però ha portato ai segretari comunali un momento di apprensione, e noi non ne avevamo bisogno.

In pratica chi vuole può andare al nord, ma solo su base esclusivamente volontaria, con il diritto agli incentivi di cui si parlava e restando iscritto nella Regione di provenienza. Questa è la proposta che abbiamo fatto.

Resta il fatto, però, che non c'è stata la soluzione dei colleghi in disponibilità perché né il Ministero dell'Economia né il Ministero alla Funzione Pubblica né quello dell'Interno sono stati in grado di affrontare questo problema.

Vincenzo SPECCHIA

Segretario – Direttore Generale del Comune di Nardò

Consigliere del C.d.A. Agenzia S.C. e P. Sez. Puglia

Mi sembra che il convegno di oggi sia stato molto importante per quanto è stato detto, mi è dispiaciuto che i relatori per impegni precedentemente assunti sono stati costretti ad allontanarsi e quindi ad abbandonare prima del tempo il tavolo della presidenza perché sicuramente, con la loro presenza, il dibattito avrebbe potuto avere uno spessore diverso; ma questo non preclude l'importanza che questo momento di riflessione, che oggi abbiamo fatto insieme, ha avuto su aspetti che stanno a cuore alla categoria e che sono molto sentiti; a cominciare dal problema dei colleghi

in disponibilità, oggi sono state dette cose importanti e quando le riflessioni vengono dal Sottosegretario all'Interno On.le Mantovano, si può facilmente capire quale ruolo assumono per noi e come vengono accolte in modo positivo.

Sicuramente il collega Brescia, nel suo intervento, poneva un aspetto di pessimismo che io, come segretario e tanti come me, in più momenti hanno condiviso in questi anni. Il momento attuale però a me sembra – e le relazioni oggi lo giustificano ampiamente – un momento di cauto ottimismo, non certamente di pessimismo, perché l'essenzialità della figura del segretario non viene posta in discussione. Si chiede a viva voce che la funzione della garanzia negli Enti locali sia assicurata e che la Legge La Loggia ha voluto che questa faccia capo al segretario, ed anche questo è un risultato molto importante. Poco si è detto circa la nomina. Però mi sembra oggi prematuro parlare di ciò, perché noi come Unione, riteniamo che debba essere quasi un aspetto consequenziale. Nel momento in cui si chiede che si assuma un ruolo di garanzia ed il comitato tecnico-scientifico di indirizzo parla di terzietà che questa figura deve avere nell'alta professionalità acquisita sul campo dal segretario, mi sembra che da lì il passo sia breve, ma i tempi eventualmente dovranno ancora maturare per convincere gli esponenti delle autonomie locali che questa è la strada giusta. Io mi permetto di dire che la contraddizione che abbiamo riscontrato è che a fronte di colleghi che dovevano entrare in carriera, molto preparati perché hanno avuto il corso di formazione che li ha formati per due anni, a fronte di questa grossa preparazione, non c'è stato un interessamento da parte dei Sindaci a nominarli in fretta. Adesso lasciamo da parte il Sud, dove non ci sono sedi, ma nemmeno al Nord hanno trovato subito una rispondenza e questa la dice lunga sul fatto che il vulnus, è costituito dalle modalità della nomina. Sicuramente se viene restituito al segretario un ruolo diverso, volto a garantire l'Ente, poi le autonomie locali, gli attori di questa riforma, i Sindaci, devono essere consequenziali.

Questo è quello che da parte nostra si sostiene e si spera che avvenga, tenendo però presente che scindere le funzioni del Segretario come garante della conformità dell'azione, a leggi, statuti e regolamenti, da quella della Direzione dell'Ente, sicuramente non è possibile e per fortuna ciò è stato rilevato oggi dal Professore Sticchi, quindi da una persona assolutamente terza e particolarmente qualificata, quale ordinario di Diritto Amministrativo, oltre che Avvocato di chiara fama. Pertanto noi non vediamo nulla di scandaloso a che il Segretario, nella stragrande maggioranza degli Enti medio-piccoli, possa assumere il doppio ruolo di garante dell'osservanza delle regole e punto di riferimento nella gestione quale coordinatore dei Dirigenti. E' inutile parlare di city manager, noi sappiamo benissimo che in quegli Enti c'è bisogno di un coordinamento dei responsabili degli uffici e dei servizi o dei Dirigenti, laddove ci sono i Dirigenti. Questo si chiede, non si chiede nessuna dote spiccata di managerialità. Su questo, voglio dire, siamo fermamente convinti che il doppio ruolo possa coesistere e, dopo quello che si è detto oggi, siamo fiduciosi che finalmente si ponga mano alla riforma, al nostro status, nell'ambito della riforma del Testo Unico, in modo determinante, tale da restituirci quel ruolo che probabilmente, sino ad oggi, con la riforma "Bassanini", è stato più rimesso al singolo collega – a che nella realtà dove si è trovato se l'è potuto creare – che non a delle precise disposizioni dettate dal legislatore.

Vi ringrazio.