



Caro segretario,

da tempo l'UDC segue con particolare attenzione, e impegno propositivo, i problemi del mondo delle autonomie locali, in una fase di profonda trasformazione (ma meglio sarebbe parlare di "rivoluzione") normativa e degli stessi modelli istituzionali e operativi. All'interno di questo percorso, uno spazio significativo riveste la soluzione dei problemi di collocazione e ruolo del segretario comunale e provinciale, una figura un tempo ben definita e con un ruolo forte e preciso all'interno dell'ente locale, ma che di recente ha assunto contorni assai più sfumati.

Una prima ma decisiva variazione di ruolo si era avuta, come ricorderai, con la L. 28.12.1995, n.548, il cui art.1, c. 84, modificando l'art.52, c. 1, della L. 142/90 con l'introduzione dell'inciso "nominato e revocato d'intesa con il Sindaco e con il Presidente della Provincia", attribuito al capo dell'amministrazione un potere ampiamente discrezionale in ordine all'individuazione del segretario. Da soggetto in posizione di terzietà, espressione dello Stato, esso è così diventato fiduciario del Sindaco o del Presidente della Provincia, con inevitabili conseguenze sul piano della sua autonomia ed imparzialità.

Un ulteriore passo in direzione di un significativo cambiamento del ruolo del segretario si è avuto con la legge 127/97, che ha eliminato il suo potere di legittimità sulle proposte di deliberazione, creando così incertezza sulla persistenza in capo al segretario di una funzione di garante della legittimità dell'azione amministrativa.

La trasformazione decisiva sembra però legata al D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, il Testo Unico degli Enti Locali, in cui non troviamo più una definizione del segretario ma soltanto l'indicazione di "quelli che sono i suoi compiti. Mentre la legge 127/97 definisce ancora il segretario come "dirigente o funzionario pubblico" tale inciso nel Testo Unico non si rinvia più, forse per mera dimenticanza del legislatore o forse perché considerato un *tertium genus*, una sorta di "professionista pubblico" in quanto iscritto ad un Albo e legato al capo dell'amministrazione da un rapporto fiduciario. Il segretario rientrerebbe pertanto nella previsione di cui all'art.40, comma 2, del D.Lgs. 165/2001 il quale stabilisce che "Per le figure professionali che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che compiono operazioni di alta ... *omissis*, sono stabilite discipline distinte nell'ambito dei contratti collettivi di comparto".

Il Testo Unico Enti Locali pur indicando, all'art.97, le rilevanti attività che tuttora il segretario è chiamato ad assicurare non esaurisce le ulteriori e numerose funzioni previste in altre disposizioni normative.

Rispetto ai profili problematici di ruolo oggetto della nostra riflessione, ti vogliamo solo ricordare le perplessità che possono nascere in ordine a quali siano le modalità con cui il segretario deve svolgere le funzioni di assistenza giuridico-amministrativa previste dal primo comma, dal momento che non deve esprimere un parere di legittimità né è previsto un qualsivoglia atto formale che il segretario deve adottare al fine di attestare la conformità delle singole deliberazioni alla legge, allo statuto e ai regolamenti.

Ma, soprattutto, va sottolineato che il secondo comma attribuisce al segretario un ruolo di notevole importanza quale quello di sovrintendere e coordinare l'attività dei dirigenti. Gli vengono quindi demandati, indirettamente, compiti di alta direzione e viene sancita, implicitamente, la qualificazione del segretario come vero dirigente dell'ente locale responsabile dei risultati della gestione. Ne deriva quindi una profonda trasformazione del ruolo del segretario, visto non più soltanto come soggetto attento alla legittimità dell'azione amministrativa ma come dirigente di elevata managerialità (anzi, la più elevata esistente nel comparto). Spetta poi al Sindaco (nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti) e al Presidente della Provincia scegliere se porre al vertice dell'organizzazione due distinti soggetti ossia il segretario con funzioni di assistenza giuridico-amministrativa ed il direttore generale con compiti di direzione complessiva della struttura e di responsabilità della gestione ovvero soltanto il segretario con compiti anche gestionali e di coordinamento dell'attività dei dirigenti.

In sostanza, alla luce della ricostruzione sin qui effettuata, si tratta di interrogarsi senza timori o reticenze su quale alternativa sia preferibile fra le due proposte e, mantenere l'Albo dei segretari così com'è attualmente, "chiuso" dunque a professionalità non maturate attraverso il percorso regolamentato dall'attuale disciplina; b) aprire l'Albo ad altre professionalità provenienti dagli altri comparti dell'amministrazione pubblica o dal settore privato.

Siamo consapevoli che molti segretari preferirebbero mantenere l'Albo così com'è, nella convinzione che ciò valga a meglio tutelarli o anche perché ritengono semplicemente "tradite" le loro aspettative iniziali, quasi come venisse violato una sorta di patto sottoscritto al momento del loro accesso in carriera, che riservava a loro, e soltanto a loro, certe prerogative legate alla funzione di dirigente della pubblica amministrazione locale.

Non era così in realtà secondo la legge, e proprio per sottolinearlo abbiamo ricordato in premessa le ambiguità dell'ultima riforma istituzionale; e dunque non è stato così nell'esperienza pratica di questi anni, con le numerose contraddizioni emerse nei diversi momenti di gestione della carriera del segretario. Per cui, una difesa *tout court*

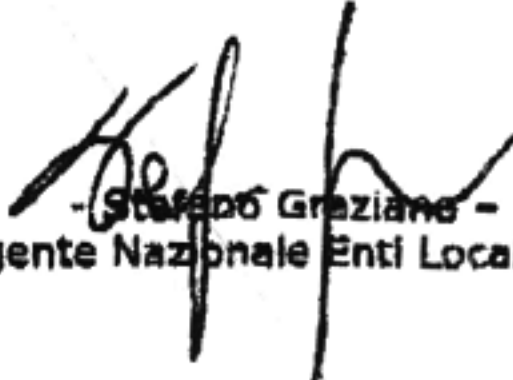
dalla situazione attuale, oltre a non garantire granché, si presenta debole sia perché non considera a sufficienza i possibili problemi di costo, in prospettiva, presentati dal sistema sia, soprattutto, perché il modello "chiuso" non appare coerente con l'impostazione "aperta" affermata, ed ulteriormente rafforzata con la legge 16 gennaio 2003, n. 3, che ha introdotto l'art. 34 bis nel D.Lgs. 165/2001, nei rimanenti comparti della pubblica amministrazione. E ciò senza trascurare la circostanza che, con la legge 15 luglio 2002, n. 145 "legge Frattini", il cui art. 7, comma 1, ha introdotto l'art. 23 bis del D.Lgs. 165/2001 "Disposizioni in materia di mobilità tra pubblico e privato" è stato ammesso addirittura un interscambio tra pubblico e privato ossia la possibilità per i dirigenti delle pubbliche amministrazioni di essere collocati in aspettativa per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi pubblici o privati.

Siamo convinti che il Segretario comunale e provinciale possa rappresentare la figura manageriale/specialistica di riferimento per i diversi ruoli della dirigenza pubblica locale, a partire da quello di Direttore Generale, vale a dire il Dirigente Generale locale (la 1^a fascia dell'Amministrazione centrale); è dunque il perno tecnico-professionale di un sistema delle autonomie che veda affermata la piena capacità di governo del territorio: in sostanza, una figura indispensabile anche per accompagnare gradualmente il processo di devoluzione. In questa ottica, la ventilata apertura dell'Albo dei Segretari all'esterno della categoria, lungi dal deprimere, potrebbe piuttosto valere ad affermare la competenza e capacità competitiva di una figura che garantisce una sorta di "zoccolo duro" del management degli enti locali; una figura con requisiti professionali certificati anche da percorsi formativi di particolare spessore, e rispetto alla quale dunque vanno ricercati modalità e criteri per individuare equivalenti capacità ed attitudini da parte di altri aspiranti all'iscrizione all'Albo, a sua volta presupposto per l'affidamento di incarichi di direzione generale e dirigenza dell'amministrazione pubblica locale. E, conseguentemente, sarebbero da ridefinire le modalità per l'assegnazione degli incarichi stessi, che richiedono forse - senza perdere di vista le esigenze legate alla gestione dell'Albo da parte dell'Agenzia, con i problemi di costi rappresentati dall'istituto della disponibilità - un maggiore bilanciamento tra poteri locali e poteri centrali, tra esercizio di poteri discrezionali e selezioni basate su criteri oggettivi.

E' in ogni caso evidente che si tratta di una questione aperta, sulla quale non è possibile assumere decisioni, ma, ancor prima, orientamenti definitivi senza il pieno coinvolgimento della categoria dei segretari. Su questo punto l'impegno dell'UDC è assoluto, così come sulle iniziative necessarie a tradurre in norme e azioni concrete le ipotesi di intervento che dovranno maturare dalla discussione e dal confronto che intendiamo promuovere al più presto, anche attraverso una specifica iniziativa seminariale (uno specifico convegno) riservata alla categoria.

In tale contesto, risulta di elevato rilievo strategico il ruolo della formazione. Va rifocalizzata e potenziata la missione della SSPAL, che sta uscendo da un non breve periodo di difficoltà e che deve appunto caratterizzarsi come Scuola delle autonomie locali, dotata della necessaria autonomia organizzativa e di bilancio. Non va perciò sprecato ulteriore tempo per ridefinire - all'interno di un quadro d'assieme che precisi senza ambiguità i diversi, seppur integrati, ruoli dell'Agenzia e della Scuola e tracci con chiarezza il sistema di relazioni tra i due soggetti - la *mission* e gli assetti direzionali e organizzativi della Scuola. Si tratta di un'operazione possibile, a nostro avviso, con un semplice decreto ministeriale che recepisca le soluzioni frutto di una paziente e tenace opera di concertazione estesa a tutte le forze interessate alla riforma.


- Marco Follini -
Segretario Nazionale UDC


- Stefano Graziano -
Dirigente Nazionale Enti Locali UDC