

Temi per la riforma del Segretario Comunale e Provinciale e della dirigenza apicale

(documento del Consiglio Nazionale dell'UNIONE del 25/2/2012)

Un piccolo contributo al dibattito

Colgo volentieri l'invito alle articolazioni sindacali e ai singoli colleghi ad esprimere il proprio pensiero e le personali considerazioni, molte delle quali ho già avuto modo di rappresentare in passato in varie occasioni di confronto sindacale e non, sul tema della Riforma del Segretario Comunale e Provinciale e della dirigenza apicale

Ben volentieri lo faccio sulla "scaletta" del documento del Consiglio Nazionale dell'Unione del 25 febbraio scorso diffuso in questi giorni alla base e per il tramite di Infosegretari dell'8 marzo scorso in cui ritrovo molti spunti del confronto sindacale di questi anni, gli stimoli nati nel costruttivo laboratorio sindacale lombardo di qualche anno fa che ricordo con piacere ed anche spunti e analisi del lavoro dell'Accademy Segretari della SDA Bocconi trasfuso nel white paper 2/2010 dal titolo accattivante " Leader nell'ombra. Il ruolo dei Segretari negli enti locali italiani ".

Trattasi quello del Consiglio Nazionale del 25 febbraio scorso di un documento di sintesi molto interessante che permette a tutti i colleghi e alle strutture territoriali di potersi esprimere con la massima concretezza.

a) Funzione del Segretario

Nel sostanzialmente concordare con le riflessioni insite nel documento sono evidenti e condivisibili due aspetti.

Il primo è certamente quello di considerare la funzione come "un insieme di compiti, responsabilità e azioni non riconducibili o al solo ambito giuridico-amministrativo o a quello manageriale". Chi ha potuto sperimentare direttamente in enti medio-grandi la duplicità e la contestualità dei compiti propri del Segretario Generale e del Direttore Generale non può che confermare quanto sia essenziale per l'ente una unica figura di snodo che sappia coniugare i due aspetti e che raccordi non solo i valori della legalità dell'azione amministrativa, della programmazione, degli indirizzi e della gestione, ma anche coloro che impersonano tali valori ovvero gli amministratori, i dirigenti e la struttura. In altre parole quanto sia indispensabile una figura che rappresenti il punto di riferimento e di coordinamento da un lato delle istanze di programmazione, indirizzo e controllo e dall'altro il vertice del gruppo dirigenziale e operativo che sviluppa professionalità specifiche e settoriali di livello alto, ma che deve trovare una figura di gestore degli assetti organizzativi in attuazione degli indirizzi di governo.

Mi piace sempre ricordare come allorquando nel '97 si affermò il dualismo Segretario Generale e Direttore Generale personalmente, contrariamente a diversi colleghi che vissero "soffrendo" il cambiamento e non me ne vogliano, non fu una grande rivoluzione del ruolo e dell'impegno individuale. Già prima trovavo "naturale" il ruolo di "sintesi" delle funzioni che il legislatore andava delineando come entità distinte e contrapposte. Non concepivo possibile accettare che con il mutare e l'evoluzione del sistema "autonomie locali" si potesse "relegare" il nostro ruolo a semplici "paladini" di una "rigidità culturale" totalmente gravitante sull'asse giuridico-amministrativo. Lo sbocco se non la sopravvivenza non poteva che essere l'accompagnarci in una costante e progressiva "osmosi" funzionale che vedesse appunto fondersi in noi e nel nostro ruolo la duplicità delle funzioni di cui prima si accennava. Certo le storture del sistema sono subito affiorate e i Segretari non sono stati in grado o non hanno avuto la forza di imporre le correzioni necessarie. Ad esempio ci è mancata la forza o non siamo riusciti (o voluto) porre dei giusti limiti al percorso che doveva essere retto da principi e parametri di sostenibilità funzionale, ma anche e soprattutto

finanziaria per enti sempre più in difficoltà. Abbiamo perso varie occasioni per difendere il nostro ruolo e le nostre aspirazioni nelle Agenzie e anche non limitando l'alea di manovra finanziaria giungendo ad una "giungla" retributiva (per le funzioni di Direzione Generale attribuite ai Segretari) in molti casi obiettivamente indifendibile e che ha pagato diversi colleghi "furbetti ed esosi", ma togliendo dignità alla categoria e alle sue giuste ed eque istanze. Non abbiamo saputo "governare" adeguatamente le Agenzie in difesa del ruolo (ad esempio nell'ambito delle convenzioni ai vari livelli) oltre che seguire superati percorsi formativi e una Scuola ancorata a parametri inadeguati a costruirne uno nuovo. Abbiamo fornito "alibi" agevoli e gratuiti per i molti "avversari" della categoria che non hanno perso occasione e non demordono anche ora, per creare una cultura e "norme" a noi ostili e financo incostituzionali (si pensi a quella sul galleggiamento) e con la categoria, volente o nolente, supina.

Aggiungo che in questi anni la dirigenza locale è di molto cambiata con il proliferare di una sempre maggiore specializzazione professionale in grado di affrontare le sempre più complesse problematiche e tale constatazione credo vada comunque ad avvalorare la tesi della esigenza di una figura apicale con funzioni di direzione istituzionale che seppure unica in tutti gli enti trovi nella variegata gamma dimensionale degli enti stessi aspetti gestionali adeguati, capacità e responsabilità direttamente proporzionali alla complessità degli enti, caratteristiche che i Segretari sono in grado di offrire ad alto livello.

Per questo che il dirigente apicale, accanto ad una maggiore consapevolezza del proprio ruolo dettato dalla sintesi tra l'esigenza di acquisire un consenso nelle decisioni assunte, l'esigenza del rispetto e dei principi dell'agire pubblico ed inoltre il lavorare con logica aziendale, dovrà essere aperto all'innovazione e ai nuovi contributi al cambiamento oltre che sviluppare nuovi strumenti di approfondimento, informazione e comunicazione.

b) Il Segretario e i nuovi livelli di governo e di esercizio delle funzioni amministrative

Per chi come me non ha mai fatto mistero sulla incapacità delle Unioni di Comuni di essere la soluzione più adeguata alle variegate problematiche correlate all'assetto delle Autonomie Locali privilegiando l'istituto della fusione dei Comuni che potrebbe essere, se attentamente e saggiamente costruita, "la vera riforma" in grado di fornire risposte migliori alle esigenze delle Comunità Amministrate, recupero di risorse e un assetto migliore alle ipotesi dell'eliminazione delle Province (con trasferimento delle funzioni ad enti dimensionalmente attrezzati a riceverle), non posso, allo stato della produzione legislativa (confusa e schizofrenica) attuale, che prendere atto di essere una voce, per ora, fuori dal coro (per qualcuno fuori dalla realtà).

Rimarco sommamente solo, e l'ho ribadito in un paio di interventi sul sito Segretari enti locali del settembre scorso, che il sistema elaborato dal D.L. 138/2011 e sino alle norme di questi ultimi giorni, è entrato subito in profonda crisi e che non poteva che essere diversamente per il peccato originale e di fondo che è la non volontà e l'incapacità di elaborare una "vera" riforma dell'assetto territoriale e funzionale delle autonomie locali, che dia a questo Paese un'articolazione moderna e funzionale e proiettata verso il futuro e non le solite soluzioni intrise di ipocrisia istituzionale.

Tant'è che si continuerà sulla strada delle "pseudo" riforme e di questo dobbiamo prenderne atto e insistere perché, come dice il documento, nelle istituende Unioni di Comuni le figure apicali siano quei soggetti, ovvero i Segretari, che possono vantare quel patrimonio professionale qualificato che viene da una formazione e da un'esperienza concreta di primo livello, dal basso, e da un'ampia visione panoramica dei problemi indispensabile per gestire e accompagnare il nuovo assetto istituzionale.

c) La costruzione di una classe dirigente apicale

All'interno di questo capitolo preferirei separare due aspetti: il soggetto istituzionale di governance della dirigenza apicale e il tema del reclutamento.

1) Il Soggetto istituzionale di governance della dirigenza apicale.

I colleghi che hanno percorso una pluralità di gestori della categoria, dal Prefetto e Ministero, all'Agenzia Nazionale e Regionale sino all'Unità di missione del Ministero dell'Interno (ex Agenzia autonoma albo segretari comunali e provinciali) sentono il bisogno di ritrovare la dignità di un soggetto istituzionale che in maniera riconosciuta ed autorevole si ponga realmente nell'ottica di attuare una "governance" vera della dirigenza apicale locale.

Un organismo snello che corregga tutte le storture che nell'ultimo decennio abbiamo visto e in cui spesso si è perpetrata un'anarchia procedimentale, un percorso disomogeneo tra le varie aree del Paese che ha contribuito a depauperare il patrimonio professionale dei Segretari quasi riducendo tale figura ad icone nel desktop del mondo delle autonomie. Non farò qui l'elenco delle criticità e delle anomalie, gli amministratori, i Segretari e gli addetti ai lavori ne sono ben consci, ma è evidente che tale organismo non può non avere come protagonisti il Governo, le Autonomie e la dirigenza apicale degli enti (noi Segretari) impegnati in ruoli chiari e comportamenti leali.

L'organismo dovrà avere poteri veri ed adeguati, atti a garantire, sul serio, la piena operatività del nuovo assetto per tutti gli enti del territorio, così come dovrà avere la forza e l'autorevolezza di dettare e imporre regole precise e inattuabili affinché non si corra il rischio di cadere nell'errore di ricondurre la figura e il ruolo in spazi angusti e che, al contrario, costituisca sempre più un valore aggiunto per il sistema delle autonomie.

2) Reclutamento

Per il livello iniziale concordo con la proposta del documento sul reclutamento a mezzo corso concorso rigoroso che però sia meglio riequilibrato nel periodo di esperienza "stage" presso più Comuni e con l'ausilio di colleghi "tutor" che, per tale attività andrebbero per certi aspetti anch'essi "formati".

Non trovo invece sufficienti motivi, e nutro qualche dubbio di legittimità, nella proposta di prevedere quote riservate di accesso al corso concorso per i funzionari degli enti locali. E' vero che le esperienze professionali costituiscono una ricchezza per il territorio, ma anche ora senza quote di riserva queste professionalità possono in ogni caso mettersi al servizio di funzioni più elevate partecipando alle selezioni di accesso.

Prima di esprimermi sul reclutamento per le fasce professionali più elevate che il documento riserva colpevolmente ai soli Comuni sopra i 100.000 abitanti e capoluoghi di Regione, proprio su questo mi si conceda una particolare riflessione che è anche un appunto su come il Sindacato abbia refrattariamente subito la declassazione dei Comuni capoluoghi di provincia nell'intervento legislativo di abolizione del Direttore Generale (e della possibilità di attribuire le funzioni di DG al Segretario Generale che per certi versi prefigurava il ruolo di direzione apicale di cui stiamo dissertando) in questi complessi e difficili enti attuata con l'articolo 1 comma 1 quater del DL 25 gennaio 2010 n. 2 convertito con modifiche dalla Legge 26 marzo 2010 n. 42 e con il quale si è modificato l'articolo 2 comma 186 della Legge 23 dicembre 2009 n. 191. Su questo tema ho già espresso il mio pensiero in un articolo pubblicato su la Settimana degli Enti Locali n. 2/2011 in cui criticavo ampiamente questa disposizione assurda e avulsa dalla realtà nel momento in cui si consentiva ai soli Comuni superiori ai 100 mila abitanti e alle Province, "specie" istituzionale e amministrativa in via di estinzione o in forte ridimensionamento funzionale" (mah!?), con il mantenimento della figura di DG di dare valore ad una complessità funzionale che altrettanto o in misura maggiore i Comuni capoluoghi di Provincia hanno, mantengono e incrementano ogni giorno di più indipendentemente dalla loro dimensione più o meno discostante dalla fatidica soglia dei 100 mila abitanti. Le norme, lo sappiamo, nascono per i più variegati motivi e spesso senza una "ratio" equilibrata " e obiettivamente capace di interpretare le realtà a cui si rivolge.

Tutti sanno che da sempre i Comuni Capoluoghi sono stati individuati dal legislatore come entità complesse e certamente chi ha operato e ha esperienze in tali realtà può testimoniare la veridicità dell'assunto che in quell'articolo citato ho cercato di rappresentare e che anche Angelo Rughetti, Segretario Anci Nazionale, in una nota inviata il 9 febbraio 2011 mi ha espresso di pienamente condividere.

Ora nel momento in cui il Sindacato si appresta a formulare una proposta di classe dirigente apicale spero non ripeta l'errore del legislatore che per ragioni di solo, forse, recupero di risorse, ha di fatto declassato i Comuni capoluoghi di Provincia ad enti di livello non apicale.

Detto ciò in ordine al reclutamento per le fasce professionali più elevate (Comuni capoluoghi di Provincia (insisto) e di Regione e Comuni superiori ai 100 mila abitanti) concordo sulla rigosità del percorso di formazione mentre esprimo dubbi, come da sempre rappresentati, sulla possibilità di accesso della dirigenza degli enti locali. La funzione apicale si acquisisce anche e soprattutto "entrando" e "vivendo" per molto tempo l'essenza propria della figura apicale di area vasta dell'Ente, vale a dire quei tanti e variegati aspetti, funzioni, tecniche, relazioni e capacità di natura trasversale e che si acquisiscono anche a livello più basso, ma sempre trasversale e non settoriale oltre, naturalmente con un costante impegno formativo appropriato. Da questi elementi credo nasca soprattutto la massima specializzazione professionale della figura apicale che deve acquisire una visione panoramica e di sempre maggiore livello sul complesso delle problematiche dell'Ente e che spesso, nella pratica, poi conduce alle migliori soluzioni alle esigenze e richieste della collettività. Non credo che allo stato attuale tali caratteristiche siano riscontrabili nei dirigenti degli enti locali che seppur in diversi casi offrono ottimi esempi di specializzazione tematica ma che forse non esprimono, per non averla da sempre praticato come al contrario i Segretari, la cultura della gestione d'insieme dell'Ente.

Sicuramente più avvantaggiati in questo approccio chi ha potuto esprimersi nel ruolo di Direttore Generale di Enti di grande livello (dai Capoluoghi di Provincia in su) per un periodo adeguato (cinque anni nel ruolo mi sembra il periodo minimo di riferimento) anche se può risultare in diversi casi non di molto vantaggio la modalità di nomina iniziale nel ruolo degli stessi. Anche per tale ultimo rilievo gli stessi debbono dare appunto ampia dimostrazione, come proposto altresì nel documento, attraverso una rigorosa selezione, di realmente aver raggiunto un significativo arricchimento professionale che li abiliti ai ruoli della nuova dirigenza apicale. Cosa che tra l'altro dovranno comunque dimostrare, nei vari percorsi formativi, di poter mantenere anche i colleghi Segretari generali.

d) Lo spoil system e il rispetto dei principi di meritocrazia.

In questo delicatissimo aspetto il documento pare coerente ed equilibrato.

Se infatti negli Enti di primo livello la soluzione migliore è quella in sostanza di un ritorno "all'antico" in cui le assegnazioni venivano fatte dalla Prefettura (ora sostituito dall'organismo di gestione dell'Albo) sarà assolutamente necessario fissare rigidamente e al meglio quello che definirei un "protocollo" di assegnazione in cui contrattualizzare modalità e termini precisi dei compiti e poteri dell'organismo di gestione e della consultazione con il Comune destinatario del dirigente apicale in fase di assegnazione. Potrebbe prefigurarsi l'ipotesi della rappresentazione di una "terna" o un elenco ristretto da parte dell'organismo di gestione su cui il Comune espliciti la propria valutazione attraverso l'analisi del curriculum e un obbligatorio colloquio con i segnalati.

Per gli Enti di maggiore dimensione non trovo grandi alternative rispetto a quanto contenuto nel documento che comunque non è particolarmente dissonante dall'attuale sistema. Potrebbe prevedersi l'attivazione della selezione (colloquio) obbligatorio da parte dell'Ente per il tramite dell'organismo di valutazione dell'Ente stesso perché si formuli una griglia ristretta su cui il Capo dell'Amministrazione operi la sua scelta.

In questa parte dell'argomento inserirei anche, non me ne vogliano i colleghi, una maggiore garanzia per le Amministrazioni e cioè il vincolo di un minimo di permanenza del dirigente apicale

nella sede di nomina, vincolo superabile solo con l'accordo dell'Amministrazione. L'esperienza di questi anni che ha certamente danneggiato l'immagine e la credibilità della categoria dovrebbe portare ad un forte impegno in tal senso perché la fiducia professionale che deve sussistere e cementare sempre il rapporto tra il Capo dell'Amministrazione e il Segretari, o il dirigente apicale così come si sta costruendo, si basi sulla professionalità dimostrata all'atto della nomina, prosegua nel corso del mandato in relazione ai risultati conseguiti, ma anche nell'assicurare il Sindaco che la scelta operata non si riveli una meteora o un ripiego. E' ovvio che l'Organismo di gestione dovrà poi avere i poteri necessari perché le patologie del rapporto che dovessero sorgere possano essere risolte nell'interesse e garanzia di tutti i protagonisti.

e) Il nome

Sul suggerire il nome sarò sintetico: SEGRETARIO DIRETTORE GENERALE.

Savona 12 marzo 2012

Vincenzo Filippini
Segretario Generale del Comune di Savona