

Segretari comunali: una riflessione ed alcune proposte.

La riforma Bassanini (legge 15 maggio 1997 n.127) ha inflitto un duro colpo al ceto professionale dei segretari comunali, colpo dal quale la categoria non si è ancora ripresa e stenta a riprendersi.

Alla data di entrata in vigore della legge di riforma a fronte di oltre 8.000 comuni erano in servizio circa 6.000 segretari comunali, oggi non arriviamo alle 4.000 unità.

Nella provincia di Bergamo, ad esempio, alla data della riforma, i segretari in servizio erano 139, oggi sono solo 71 unità.

Il modello organizzativo imposto alle amministrazioni locali dalla legge Bassanini ha determinato pesanti ricadute sul ruolo del segretario comunale.

Negli enti di dimensione medio-grande l'introduzione della figura ambigua del direttore generale ha messo in discussione la centralità del segretario nell'organizzazione dell'ente. Laddove è stato nominato il direttore esterno il segretario è stato marginalizzato, ed anche laddove le funzioni sono state attribuite al segretario, la rinnovata centralità è derivata dal ricoprire l'incarico di direttore non dall'essere il segretario dell'ente.

Nei comuni di piccola o media dimensione demografica, la diffusa introduzione delle figure dei responsabili di servizio con rilevanza esterna ha eroso la posizione di centralità del segretario, consentendo di bypassarlo.

Occorre sul punto considerare che se il tono alla categoria è dato dai colleghi che lavorano nelle grandi realtà, il nerbo della categoria è pur sempre rappresentato dai colleghi che lavorano nei comuni di classe quarta e terza. Degli ottomila comuni che compongono la nostra Repubblica, ben il 75% ha meno di 5.000 abitanti!

In tutti questi comuni la gestione e l'intera vita amministrativa era sempre stata imperniata sulla figura del segretario, dal quale transitavano tutte le proposte di deliberazione: la Giunta quale unico vero centro decisionale ed il segretario che partecipando alla Giunta aveva sotto controllo tutta l'attività dell'ente ed esercitava la funzione di direzione complessiva.

Con la riforma Bassanini i centri decisionali (ed i costi) si sono moltiplicati e la formazione delle decisioni è oggi operazione molto più complessa. La distinzione tra indirizzo e gestione, caposaldo della riforma, si è spesso dimostrata di assai difficile attuazione nei comuni medi e medio-piccoli, e forse è una chimera. E' frequente assistere così a responsabili di servizio che debordano dal loro ruolo assumendo i panni dell'assessore ovvero assessori che prevaricano le competenze dei responsabili; il segretario poi è spesso chiamato, in presenza di responsabili refrattari a seguire la linea politica, o più semplicemente ad attuare i programmi dell'amministrazione, ad un'opera di persuasione nei loro confronti, opera di persuasione ancora più impegnativa quanto la refrattarietà è dovuta ad impreparazione degli stessi responsabili.

Se si confronta, rendendo i dati omogenei, il rapporto tra spesa corrente e spesa di personale di un qualsiasi comune prima della riforma e post-riforma è facile rendersi conto come oggi far funzionare un ente richieda una spesa maggiore a fronte di vantaggi spesso inesistenti. Che forse prima della separazione tra politica e gestione le cose funzionassero peggio? A me pare proprio di no!

E così all'aumento delle indennità degli amministratori, si sono sommati gli emolumenti per retribuire i responsabili dei servizi, si è aggiunta la spesa per il direttore generale o l'indennità di direzione per i segretari, emolumento senza il quale gli stessi non avrebbero assunto funzioni gestionali; indennità quest'ultima sulla cui giustificazione la giustizia contabile ha, in diversi casi, avuto da ridire.

I segretari avevano un po' inteso l'indennità di direzione quasi una remunerazione della rinnovata precarietà del rapporto di lavoro (o meglio di servizio).

Dopo una lunga battaglia (interessante sul punto il rinvio al bel libro di R. Romanelli, "Sulle carte interminate", edito nel 1989 per i tipi del Mulino) avevano nel 1928, con la formula della statizzazione, ottenuto l'anelata stabilizzazione del rapporto di lavoro.

La riforma Bassanini ha saputo toglierci anche questa.

La stabilizzazione del rapporto di lavoro aveva contribuito ad elevare la dignità professionale dei segretari comunali. Non eravamo più condizionati dalle vicende politiche locali! Ora da molti colleghi ciascuna tornata elettorale viene vissuta con ansia non sapendo quale sorte sarà loro riservata dal nuovo capo dell'amministrazione locale.

Il rinnovato rapporto di fiducia con l'ente ed in concreto con la persona che pro-tempore ricopre il ruolo di vertice politico spesso ha finito, anche senza che il segretario si adoperasse in tal senso, per identificare il segretario come appartenente alla medesima forza politica del sindaco e politicamente organico al medesimo.

Spesso il consigliere di minoranza confonde, o non riesce o non vuole distinguere, tra fedeltà all'Istituzione (che prescinde dall'aderenza al progetto politico del governante di turno) e fedeltà politica. Mi è capitato di essere qualificato ora di destra ora di sinistra a seconda del colore politico delle amministrazioni con le quali ho avuto l'opportunità di collaborare nella gestione della cosa pubblica.

Questo ha favorito il diffondersi dell'avvicinarsi dei segretari in presenza dei diversi rinnovi elettorali; segretari non confermati dal nuovo sindaco senza alcuna giustificazione, così tanto per cambiare, senza alcuna valutazione di professionalità; cambi motivati dal solo volere marcare discontinuità con il precedente governo locale.

La derivazione della nostra investitura da un atto di natura squisitamente politica, quale è il provvedimento di nomina del Sindaco – atto, in barba ai principi che regolano l'attività della pubblica amministrazione, spesso non corredato della motivazione – ha sicuramente nuociuto alla nostra immagine professionale (e sul

punto spiace dover constatare che il giudice amministrativo non sempre è stato dalla nostra parte).

Oggi viviamo di luce riflessa!

Perduto l'incarico a seguito della "non conferma", o peggio della revoca, si apre il collocamento in disponibilità, posizione questa che se in origine era temperata da una durata di quattro anni, periodo entro il quale trovare una nuova sistemazione, oggi tale durata è stata ridotta a due anni decorsi i quali si aprono le porte del licenziamento (con il paradosso che si viene espulsi pur in presenza di centinaia di sedi vacanti) o della mobilità in posizioni non dirigenziali presso altri enti (come purtroppo è avvenuto).

A tacere della situazione mortificante di chi, in caso di collocamento in posizione di disponibilità, è costretto a "elemosinare" una nuova sede.

La natura politica della nomina è resa ancora più evidente dal modo in cui esse avvengono.

La riforma ha delineato un percorso in ragione del quale in presenza delle necessità di nominare un nuovo segretario, il capo dell'amministrazione locale è tenuto a pubblicizzare tale intenzione, per poi raccogliere le manifestazioni di disponibilità, valutarle e quindi provvedere alla nomina.

Tuttavia spesso si verifica che le pubblicizzazioni sono concepite come un mero adempimento burocratico, già preceduto nei fatti dall'individuazione del prescelto! Il Sindaco provvede alla pubblicazione solo dopo avere informalmente individuato il prescelto. Spesso, quindi, non viene compiuta alcuna valutazione comparativa, e presentare domande è, per molti colleghi, solo occasione di frustrazione.

Impera l'ipocrisia.

Questo a tacere della diffusa prassi di molte amministrazioni locali di procrastinare l'avvio della procedura di nomina pur in presenza di sede vacante, senza che alcuna Autorità possa intervenire per imporre l'avvio, ciò pur in presenza dell'obbligo di legge di provvedere alla copertura della sede. In verità la mancata nomina configurerebbe violazione dei doveri d'ufficio da parte del sindaco riottoso, comportamento sanzionabile con la rimozione dello stesso (ad oggi pur in presenza di parecchi casi solo in un caso il Ministero si è adoperato in tal senso).

Quand'anche poi si riesca nell'operazione di affermare il proprio ruolo nell'organizzazione il segretario si scontra con l'inadeguatezza dei poteri che la legge gli riconosce.

La legge Bassanini ha cancellato il parere di legittimità del segretario sulle proposte di deliberazione, lasciando sopravvivere gli altri due pareri quello di regolarità tecnica e quello di regolarità contabile. Il parere di regolarità tecnica ha così finito per ricomprendere anche valutazioni in ordine alla legittimità dell'atto!

Al segretario che partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle sedute degli organi di governo nel rinnovato ruolo di collaborazione giuridico-amministrativa è richiesto comunque (come acclarato dalle numerose pronunce del giudice contabile) di far rilevare ai componenti dell'organo eventuali profili di illegittimità.! Ma allora non era forse meglio codificare questa attività con la previsione del parere (che si badi bene non è mai stato un atto di controllo preventivo).

Se è pur vero che il parere contrario non impedisce l'assunzione dell'atto è pur vero che l'amministratore non gradisce, per i profili di responsabilità che ne potrebbero derivare, procedere in presenza di pareri negativi. Per formulare serenamente un parere negativo (capitasse anche ogni cento anni) è opportuno non derivare la propria nomina dal vertice politico come invece avviene oggi!

Purtroppo anche su questo versante la riforma Bassanini avendo drasticamente ridotto, e la successiva riforma costituzionale del 2001 eliminato del tutto, l'area dei controlli esterni di legittimità ciò ha finito per nuocere al nostro ruolo, oltre che far venir meno una funzione di garanzia a tutela del cittadino. Se prima la nostra opera era richiesta poiché la bocciatura da parte del Comitato regionale di controllo delle deliberazioni avrebbe avuto come conseguenza il rallentamento o la paralisi dell'azione amministrativa e dell'attuazione del programma di governo, ora non più.

Delibere e determinazioni illegittime ben possono essere portate ad esecuzione. Non sempre è possibile, o conveniente per il cittadino, attivare il giudice amministrativo!

Che l'atto sia legittimo poco importa quello che conta è il risultato. Il segretario serve meno e se proprio lo dobbiamo nominare allora ecco pronta la soluzione: la convenzione!

La diffusione della segreteria convenzionata ha contribuito, in molti casi, ad esautorare il segretario comunale dal ruolo di centralità nella vita dell'ente locale, ruolo che fin qui aveva sempre avuto.

La riduzione della presenza fisica del segretario, fenomeno particolarmente significativo nei casi di convenzioni con quattro o più enti, ha fatto in modo che il ruolo di guida dell'attività amministrativa fosse assunto da altri, dal sindaco, dal ragioniere, ecc... In altre parole il vuoto lasciato dal segretario è stato riempito da altri. La spesa per assicurarsi la collaborazione del segretario è stata espunta dal bilancio e le relative risorse utilizzate per altro scopo, con l'effetto, in presenza di una sempre maggiore rigidità del bilancio locale, di rendere il processo irreversibile.

Come in un circolo vizioso il convenzionamento delle sedi, con un numero di amministrazioni coinvolte sempre maggiori, ha veicolato l'idea che del segretario se ne possa anche fare a meno, finendo i comuni convenzionati per moltiplicarsi e divenendo la convenzione non più una risposta all'esigenza di consolidare forme di gestione associata di funzioni e servizi che richiedono una gestione unitaria oppure una forma di mutuo aiuto tra enti locali laddove il comune piccolo pur di assicurarsi, in presenza di scarse risorse, la collaborazione del segretario addiveniva ad un accordo con altre amministrazioni contermini, quanto divenendo

piuttosto strumento per soddisfare l'unico fine di ridurre quanto più possibile la spesa del segretario.

Di questa situazione ne hanno fatto le spese in particolare i giovani colleghi che per entrare in carriera sono costretti ad accettare convenzioni di cinque, sei enti!

La formula della convenzione, prima appannaggio dei soli comuni di classe terza e quarta, è ora utilizzata anche dai comuni di media dimensione, con effetti dirompenti.

Il segretario aveva, ha ed avrà un ruolo solo se riesce ad essere centrale nell'organizzazione dell'ente locale. Prerequisito della centralità, oltre alla preparazione ed all'autorevolezza, è la presenza fisica, la disponibilità al dialogo continuo con amministratori, dirigenti e dipendenti. Il segretario deve essere presente quanto nasce la decisione, deve indirizzare l'azione amministrativa fin dalla sua origine (per evitare che l'albero cresca storto bisogna farlo nascere dritto!). E' inutile ed insostenibile un intervento censorio a procedimento quasi concluso. Il segretario non concorre ad evitare illegittimità nell'atto ostacolandone l'approvazione un attimo prima della deliberazione bensì facendo in modo che l'atto sia ben confezionato fin dall'inizio dell'attività istruttoria. E per far questo occorre essere presenti. Il segretario deve adoperarsi affinché il sindaco realizzi, nell'interesse degli stessi cittadini che lo hanno eletto, il proprio programma di mandato, attuazione che tuttavia non può prescindere dal rispetto dei canoni dell'imparzialità e del buon andamento.

E' un lavoro, quello del segretario, che se fatto bene esige un forte e costante impegno e richiede che venga svolto a servizio di un solo ente per volta o di pochi enti per volta e non certo per quattro, cinque o più comuni contemporaneamente.

Se quella che precede è l'analisi, la diagnosi dello stato della categoria, quale il giudizio prognostico e quali le possibili soluzioni se non si vuole che venga scritta la parola fine sulla gloriosa storia del ceto professionale dei segretari comunali.

Bisogna anzitutto che la formazione per la preparazione all'esercizio delle professioni sia meno autoreferenziale di come dalla riforma ad oggi è stata. Va bene puntare sullo sviluppo delle tecniche gestionali ma va rafforzato il sapere ed il saper fare legato agli aspetti giuridico-amministrativi, con particolare riguardo al diritto urbanistico, al diritto delle obbligazioni e dei contratti, al diritto tributario, alla scienza delle finanze, e al diritto societario. Le leve che utilizziamo per raggiungere i risultati e gli obiettivi che ci vengono assegnati richiedono una profonda preparazione in diritto oltre che in economia.

Fermo restando il potere di nomina in capo al Sindaco, sul quale difficilmente, state l'attuale quadro costituzionale, si potrà retrocedere, occorre prevedere meccanismi che rendano trasparente e meritocratica la scelta del capo dell'amministrazione: ad esempio prevedendo un sistema di certificazione del curriculum di ciascun segretario (la selezione del segretario dovrebbe assomigliare ad una selezione per titoli, laddove sono il curriculum e le referenze professionali quelle che contano e non le conoscenze o appartenenze politiche).

Del pari la non conferma, allo scadere del mandato del sindaco, dovrebbe essere motivata solo a fronte di un trend di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati.

E' ad un soggetto terzo, lo stesso soggetto che certifica il curriculum, che andrebbe affidato il compito di certificare anno per anno il raggiungimento o meno degli obiettivi assegnati. Se del caso anche prevedendo che il mancato raggiungimento degli obiettivi per un certo numero di anni consecutivi determini la cancellazione dall'Albo. Il soggetto terzo dovrebbe ad esempio poter compiere verifiche ispettive presso l'ente per verificare come il segretario lavora, ciò nell'interesse degli enti e dei cittadini, oltre che dello stesso segretario.

Occorrerebbe poi introdurre disposizioni volte a contenere le convenzioni individuando un numero massimo di enti convenzionabili, ad esempio in tre enti, una durata minima degli accordi convenzionali per dare stabilità al segretario ed agli enti, e riservare lo strumento della convenzione ai soli enti con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Occorre poi colmare la lacuna normativa e prevedere espressamente che anche le Unioni di Comuni debbano avere un proprio segretario scelto tra gli iscritti all'Albo dei segretari comunali.

Andrebbe introdotta nell'ordinamento la previsione di meccanismi e poteri sostitutivi affinché, in presenza di sede vacante, decorso il termine per la conclusione della procedura di nomina del segretario, il Ministero, possa, previa diffida, sostituirsi al Sindaco nella nomina del segretario.

Quanto alle funzioni del segretario è indispensabile preservare la particolarità della figura un po' avvocato, un po' manager, un po' notaio (ed a mio avviso anche il nome).

A tal fine attribuire al segretario la predisposizione del piano esecutivo di gestione, il potere di avocazione e di sostituzione dei dirigenti, aggiungere alla funzione di rogito dei contratti nei quali l'ente è parte, la possibilità di patrocinare l'ente innanzi al giudice amministrativo di primo grado, la responsabilità dell'istruttoria e dell'esecuzione degli atti, esplicitare l'obbligo di far rilevare profili di illegittimità reintroducendo il parere, affidare al segretario il presidio dei meccanismi di controllo interno.

Nei comuni medio-grandi, quelli dotati anche di personale con qualifica dirigenziale, il modello di relazioni tra segretario e dirigenti andrebbe ricostruito come tratteggiato nel decreto legislativo 165/2001 per le amministrazioni statali nel rapporto tra dirigente generale e dirigenti.

Nei comuni senza dirigenti occorre rafforzare il ruolo del segretario prevedendo che gli incarichi di posizione organizzativa sia il segretario ad attribuirli e non già il sindaco, che si "limiterebbe" a scegliere il vertice dell'organizzazione amministrativa.

Nei comuni piccoli, quelli sotto i 5.000 abitanti, tutte le funzioni gestionali andrebbero invece assegnate al solo segretario, con evidenti risparmi di spesa per le esigue casse comunali.

Infine per la miglior gestione della categoria sarebbe consigliabile distinguere tra:

- il soggetto che tiene l'Albo che ben può essere il Ministero dell'Interno (organizza i concorsi di reclutamento su base nazionale, provvede alle iscrizioni ed alle cancellazioni), ma che, tuttavia, per una serie di atti di programmazione è tenuto ad acquisire il parere delle organizzazioni rappresentative delle autonomie locali ANCI ed UPI;*
- il soggetto che verifica e certifica l'attività del segretario (in ipotesi lo stesso Ministero);*
- la scuola dei segretari, che oltre ad organizzare i corsi di formazione iniziale e per la progressione in carriera, provveda a richiami formativi annuali obbligatori per tutti i segretari in servizio;*
- il soggetto controparte contrattuale e cioè ANCI ed UPI (i datori di lavoro con i soli quali le organizzazioni sindacali dei segretari dovrebbero concludere il contratto collettivo nazionale di lavoro).*

La riforma auspicata dovrebbe infine superare il fenomeno della disponibilità con la previsione di tanti segretari quante sono le sedi e con l'attribuzione di poteri sostitutivi in capo al Ministero non avendo alcun senso investire in personale altamente qualificato ed adeguatamente remunerato per poi non servirsene.

E' una stagione di riforme, quella che stiamo vivendo; speriamo che anche per i segretari comunali si apra una nuova stagione.

Bergamo, 12 marzo 2012

ANTONIO PURCARO