



## UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

Sede: 00184 ROMA – Via Cesare Balbo, 43 - ☎ 06 47824327 - ☎ 06 47886945

<http://www.segretarientilocali.it>

e-mail: [unscop@live.it](mailto:unscop@live.it)

### AUDIZIONE DEL 21.10.2010 DELL'UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI DINANZI ALLA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DEL SENATO NELL'AMBITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA CARTA DELLE AUTONOMIE (DDL N. 2259'E CONNESSI).

#### TESTO DEPOSITATO DELL'INTERVENTO DEL SEGRETARIO NAZIONALE ALFREDO RICCIARDI.

Sig. Presidente,  
Sigg.re Senatrici,  
Sigg.ri Senatori,

In primo luogo desidero ringraziare vivamente il Presidente e la Commissione tutta per l'invito ricevuto a svolgere questo nostro intervento, e portare così il contributo dei Segretari Comunali e Provinciali all'esame del d.d.l. sul nuovo sistema delle Autonomie Locali.

La gran parte se non tutti gli interventi normativi degli ultimi anni relativi all'Amministrazione Pubblica e alla sua organizzazione sono accomunati dall'obiettivo fondamentale di promuovere e garantire l'innalzamento dei livelli di qualità dei servizi offerti ai cittadini. I processi di riforma in atto mirano ad offrire alle Amministrazioni, nel nostro caso a quelle Locali, nuovi strumenti e nuovi modelli di funzionamento fortemente orientati a conseguire maggiore efficienza e qualità dei servizi erogati, e le modifiche e riforme degli assetti organizzativi degli enti e della stessa dirigenza pubblica non fanno eccezione, anzi ne sono componente essenziale.

Il d.d.l. sulla Carta delle Autonomie, riformando il sistema amministrativo locale, è la sede per far compiere anche ai Comuni e alle Province un ulteriore passo in quella direzione. E questo tema non può essere analizzato se non partendo dagli attuali assetti organizzativi definiti per le Autonomie dalle precedenti riforme, e che troviamo tuttora nel vigente Testo Unico degli Enti Locali.

#### **Gli assetti organizzativi previsti dalle riforme precedenti e le loro criticità**

Tutta la logica che ha ispirato negli anni scorsi da un lato la definizione del riparto di competenze fra politica e gestione, dall'altro la definizione delle funzioni dirigenziali, è stata ispirata da tre principi.

Il primo, che è alla base degli altri, e che conforma il modello organizzativo dell'intera amministrazione pubblica, è quello della distinzione fra attività di programmazione e indirizzo, affidata alla competenza degli organi politici, e attività gestionale di attuazione degli indirizzi stessi, affidata alla dirigenza.

Accanto a tale principio, e quasi come suo corollario, si è affermata anche l'idea che il rapporto fra politica e dirigenza, una volta separate le competenze, dovesse però prevedere una forte relazione fiduciaria, emblematicamente rappresentata, per quanto attiene alle Autonomie Locali, dallo spoil

system dei Segretari, ma in parte presente anche nel rapporto con la dirigenza ordinaria, certamente in modo forte in quella reclutata a contratto.

Il terzo principio era quello della modernizzazione oltre che delle funzioni, anche della competenza professionale della dirigenza chiamata a svolgerle: a fronte di funzioni nuove occorrevano nuove competenze. Su questo punto si è partiti, occorre rilevarlo, presumendo una inadeguatezza delle classi dirigenti pubbliche esistenti nel Paese, e per quel che ci riguarda nel sistema amministrativo locale, a reggere e superare positivamente le sfide ad una modernizzazione del loro agire e del modo di essere e fare da classe dirigente amministrativa del paese.

A questa presunta inadeguatezza il legislatore ha inteso rispondere, a suo tempo, prevedendo che il reclutamento della dirigenza pubblica dovesse aprirsi al mercato della dirigenza privata, nell'ambito della quale si supponeva potessero rinvenirsi le competenze innovative che apparivano altrimenti mancare. Era forte l'idea di "contaminare" pubblico e privato, di importare dal privato tutta l'efficienza che appariva mancare al sistema pubblico.

Negli anni l'intero sistema non ha tuttavia portato benefici nella misura che si sperava. Da un lato i Direttori Generali non Segretari, salvo talune meritorie eccezioni, non hanno saputo diffondere significativi elementi di innovazione, e poi per caratteristiche strutturali non hanno certamente potuto essere innovazione di sistema. Dall'altro lato però anche i Segretari non si sono definitivamente affermati come classe dirigente apicale unanimemente riconosciuta. E questo forse anche perché le funzioni più innovative ed incisive di direzione apicale erano stabilite nella norma relativa alla figura eventuale del Direttore Generale, e non in quella sul Segretario. Quindi veniva considerata innovativa la figura del Direttore, non quella del Segretario, salvo che non rivestisse lui stesso anche l'incarico di Direttore.

Questo è accaduto non per caso, ma perché c'era e in parte c'è tuttora una tesi per la quale davvero la funzione di direzione degli enti locali debba essere gestita figure con contratto privatistico; legate al mandato amministrativo; e individuate nel modo più libero possibile. Tale tesi, pur non affermandosi, ha a lungo condizionato tutti gli attori istituzionali che dovevano presidiare quel grande processo di riforma e rinnovamento della classe dirigente delle autonomie locali; e gli stessi Segretari hanno cominciato a non capire se su di essi e sulla loro funzione era in atto un investimento o invece una dequalificazione profonda.

E anche oggi vi è chi ritiene che la regolazione della funzione dirigenziale, ed in particolare di quella apicale, debba attenere alla mera autonomia organizzatoria degli enti, e non essere oggetto di regolamentazione generale nazionale. Si tratta di posizioni che, per quanto rispettabili, ci appaiono in realtà inadeguate, perché strutturalmente incapaci di offrire risposte di sistema ad esigenze di sistema. Attraverso di esse, infatti, non si esprime un progetto di riforma della classe dirigente pubblica professionale, ma piuttosto l'idea di una sua non essenzialità, sostituendola in modo estemporaneo con soggetti occasionalmente preposti a tale ruolo. Di fatto questo significherebbe impoverire profondamente la dirigenza pubblica stabilmente preposta a tali funzioni. Questo ci appare perfino pericoloso, perché comporta seri rischi di tenuta dello stesso sistema amministrativo, e certamente un suo grave indebolimento. E questo avverrebbe, per colmo, proprio nel momento in cui si rafforzano le competenze degli enti locali, e si diversificano e arricchiscono i bisogni dei cittadini, quando cioè di una stabile dirigenza pubblica si ha ancor più bisogno. Ci sembra di poter dire che si farebbe tutto il contrario di ciò che occorre.

## **Le più recenti modifiche agli assetti organizzativi e il quadro attuale**

In realtà il recente Decreto Legge n. 2/2010 ha previsto, da ultimo, che il Direttore Generale a contratto sia possibile solo nei comuni con più di 100.000 abitanti e nelle province; e lo stesso d.d.l. a Voi sottoposto conferma tale disposizione. Questo ci conforta sul fatto che vi sia una prevalente convinzione che la deregolazione e privatizzazione delle funzioni dirigenziali non è la via da perseguire, almeno non per una riforma di sistema.

Restano viceversa immutate le funzioni tradizionali del Segretario, precedentemente previste dal Testo Unico degli Enti Locali, che in estrema sintesi sono di collaborazione e assistenza verso gli organi di governo in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti, e di sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e coordinamento della loro attività.

Sembrirebbe che nel nuovo quadro ordinamentale, nell'assetto organizzativo degli enti locali la figura apicale sia il Segretario.

E tuttavia, questo accade non per una valorizzazione delle funzioni ad esso assegnate, ma solo per l'eliminazione, nella quasi totalità degli enti, del contendente (se ci si passa l'espressione), ovvero del direttore generale esterno; ed anche però delle sue funzioni, tanto è vero che il d.d.l. a Voi sottoposto prevede che non possano più essere affidate al Segretario, né sopra né sotto i 100.000 abitanti. Tanto che ci si domanda se lasciare inalterate le vecchie funzioni di sovrintendenza significhi o meno assorbire in tale funzione generale quelle di direzione complessiva, che proprio in virtù delle ultime riforme devono garantire che il ciclo programmatico e gestionale attuativo sia presidiato e controllato.

In altre sedi normative poi si è proceduto ad interventi che attengono alla gestione e collocazione istituzionale dei Segretari Comunali e Provinciali: ci riferiamo alla intervenuta soppressione dell'Agazia e relativo trasferimento delle sue funzioni al Ministero dell'Interno. Che l'Agazia avesse una sovrabbondanza di rappresentanza è indubbio. Ma più che per il numero eccessivo di componenti dei C.d.A., crediamo sia stata soppressa perché non è divenuta un autorevole riferimento istituzionale della dirigenza locale. Detto questo, la soluzione individuata, un mero ritorno al passato, e cioè la dipendenza dei Segretari dal Ministero degli Interni, ci appare davvero incompatibile con l'Autonomia riconosciuta al sistema degli Enti Locali, nel cui ambito svolgono le proprie funzioni i Segretari. Non lo diciamo solo noi, lo dicono le stesse Associazioni delle Autonomie.

Il d.d.l. sulla Carta delle Autonomie è allora la sede corretta e naturale per tornare in modo meditato e consapevole sul punto, e per definire una collocazione istituzionale, ed una forma di governo e di gestione dell'Albo dei Segretari, che sia coerente con l'appartenenza dei Segretari al mondo ed al sistema delle Autonomie.

### **Una funzione apicale che risolva le criticità e garantisca il sistema delle Autonomie**

Se questo è il quadro attuale, occorre chiedersi se l'assetto organizzativo così prefigurato è sufficiente a rispondere ai bisogni e alle criticità emerse nel sistema delle Autonomie, o se non sia necessaria una riforma più incisiva e più capace di risolvere quelle criticità e di concorrere, come dicevamo all'inizio, ad innalzare il livello di qualità dei servizi erogati.

A noi pare che il nodo principale dell'assetto organizzativo delle Autonomie Locali fosse e resti tuttora quello di come garantire che il principio di distinzione fra politica e gestione produca sinergicamente la buona amministrazione, e non conflitto, e neppure elusione della separazione. Se si garantisce questo, allora si compie un passo fondamentale per assicurare veramente l'innalzamento della qualità finale dei servizi resi ai cittadini.

Ebbene, tra le condizioni di tenuta ed efficacia del modello della distinzione fra politica e gestione, oltre ad una giusta ripartizione delle competenze fra le due sfere, c'è senz'altro quello della previsione di uno stabile collegamento e raccordo fra la fase della programmazione politica e quella della attuazione gestionale. Per aversi buona amministrazione non è sufficiente che la distinzione di competenze sia corretta, e non affidi alla politica "pezzi di gestione" o alla dirigenza "pezzi di politica"; occorre anche garantire il raccordo fra le due fasi.

Il d.d.l. su quest'ultimo punto oggi tace del tutto, mentre si tratta di una condizione fondamentale perché la distinzione fra politica e gestione sia corredata da un assetto organizzativo capace di sostenerla e reggerla. Immaginare un sistema amministrativo che si basi sul principio della distinzione, che però sia privo di una funzione organizzativa di stabile collegamento e raccordo fra tali attività, può pregiudicare fortemente la capacità di tenuta del sistema stesso.

La distinzione fra politica e gestione non funziona certo in automatico da sé, al contrario va fortemente sorretta e supportata da una stabile funzione dirigenziale apicale che faccia da anello di congiunzione fra le competenze e fra la fase della programmazione politica e la fase della attuazione degli indirizzi approvati. Ci sembra addirittura di poter dire che tale funzione è il naturale corollario della distinzione delle competenze.

Attraverso la previsione di una funzione apicale di raccordo unitario si favorisce anche che la dirigenza pubblica assuma fino in fondo le proprie responsabilità, così come dal lato opposto che la politica non ceda alla tentazione di invadere il campo della gestione, che non le dovrebbe più appartenere.

Una permanente ambiguità, o debolezza, della funzione dirigenziale apicale, la mancanza di uno stabile raccordo, favorirebbe al contrario ambiguità e debolezza dell'intero sistema amministrativo; ambiguità e confusione sarebbero anche condizioni nella quali continuerebbero a proliferare la assenza di reale responsabilità e quindi, la irresponsabilità complessiva del sistema.

Va detto che chi ritiene che la funzione apicale e di direzione debba essere lasciata alla totale autonomia organizzativa e di scelta degli enti, accompagna tale tesi proponendo una valorizzazione del ruolo di mero controllo, dei Segretari come contrappeso stabile, che garantisce la legalità. A noi un modello di tal genere pare un errore, perché ancora una volta si perpetuerebbe l'idea che nell'agire pubblico legalità ed efficienza siano valori che non possono essere messi insieme, non possono essere garantiti in modo unitario. Si continua a pensare che c'è chi deve garantire che un'azione, un servizio, una scelta amministrativa sia efficiente, e chi deve garantire che sia anche legalmente corretta. La dirigenza pubblica deve invece fare sintesi, deve garantire che gli atti che pone in essere, le attività che svolge, siano contemporaneamente efficaci e legali, partecipate e trasparenti, e così via. E lo stesso è a dirsi della funzione apicale: come si può pretendere che un dirigente "ordinario" abbia il dovere di porre in essere le proprie attività in modo conforme a tutti i principi dell'agire pubblico, e però viceversa ritenere che il dirigente apicale può essere portatore solo di un pezzo della cultura e del sapere pubblico? e quindi, si badi, portatore di una responsabilità minore, solo parziale, solo relativa all'efficienza o viceversa solo relativa alla legalità dell'agire pubblico?

Se non c'è un centro di responsabilità complessivo, se l'uno garantisce solo un pezzetto di un processo complesso, se c'è chi è deputato all'efficienza e chi è deputato alla legalità, alla fine c'è

irresponsabilità diffusa, oppure la copertura fittizia, la foglia di fico del parere, che poi alla fin fine non sarebbe di più che un parere di un legale, e c'è l'incapacità di avere visione unitaria; e la frammentazione è difficile che produca valore aggiunto, in genere produce disvalore.

Quanto sosteniamo non è in contraddizione con la previsione che il d.d.l. in discussione opera, di dare un ruolo al Segretario nell'ambito dei controlli interni, anzi, la funzione apicale non può non essere responsabile anche dei processi di controllo, ma questo ha senso se è anche pienamente investita anche della funzione di amministrazione attività, di direzione complessiva. Si controlla ciò che si dirige. La vera garanzia che l'agire pubblico dell'ente sia connotato dai tratti della buona amministrazione, intesa sia come efficienza che come legalità, si ha se vi è una stabile dirigenza apicale professionale pienamente responsabile dell'attività complessiva dell'ente.

Il Segretario è figura di garanzia, e deve avere tale connotato, ma perché questa funzione sia effettiva deve essere svolta in posizione apicale, in condizione cioè di piena responsabilità dell'attività complessiva dell'ente. E' così che il Segretario può essere vero garante del buon andamento complessivo dell'intero sistema amministrativo locale.

Se quanto abbiamo detto è vero, allora la figura del Segretario, che è già la figura apicale di riferimento, perché sia fino in fondo utile a promuovere l'efficienza complessiva del sistema amministrativo locale, va riformata per rispondere a questo ruolo, e va caratterizzato con queste funzioni.

Le funzioni tradizionali di sovrintendenza e coordinamento vanno quindi arricchite, affidando al Segretario una più generale funzione e responsabilità dirigenziale apicale complessiva, che va esercitata per il raccordo unitario dell'azione amministrativa, e per garantire la regolarità e il buon andamento complessivo dell'attività degli enti.

E' questa la naturale evoluzione di una figura che è sempre stata tradizionalmente il punto di riferimento organizzativo delle Autonomie, e che come tutte le figure dirigenziali va riformata in modo coerente e connesso alla evoluzione complessiva dell'amministrazione pubblica in cui opera, e ai suoi bisogni. Soprattutto, questa è l'evoluzione che ci appare più utile al sistema.

E' chiaro che nei comuni di più piccole dimensioni, per rispondere alle necessità di contesti in cui è assente una macchina organizzativa complessa e in cui vi sono minori professionalità specifiche, tale funzione apicale del Segretario deve contemplare anche incisive competenze sulla gestione, al fine di garantire che essa sia regolare ed efficiente.

Riteniamo si debba tornare ad affrontare anche il tema della nomina fiduciaria (*spoil system*). Lo *spoil system* così come previsto dall'attuale Testo Unico, si presta a forti rilievi della Corte Costituzionale, e d'altro canto il ritorno ad una dirigenza permanentemente insediata nella stessa sede potrebbe pregiudicherebbe la necessità di avere una pubblica amministrazione locale, con personale motivato preparato, scelto e promosso con metodi selettivi, disposto a programmare e a valutare e a farsi valutare. Occorre allora rendere la nomina coerente con la sua finalità, che non è quella di garantire una fiducia personale fine a se stessa, ma una fiducia professionale, sulla capacità professionale del dirigente apicale. Pur restando affidata al Capo dell'Amministrazione, la nomina del Segretario va disciplinata introducendo più stringenti requisiti ancorati alla verifica della professionalità effettivamente detenuta dai segretari. In definitiva lo spoil system va messo in relazione con il principio di meritocrazia, che è condizione indispensabile per garantire il continuo miglioramento delle classi dirigenti. Senza meritocrazia il Paese non va avanti, e le sue classi dirigenti amministrative non fanno eccezione. Uno spoil system meritocratico sarebbe, a nostro avviso, uno strumento formidabile per un miglioramento qualitativo dell'attività degli enti.

Una volta ridefinita in tal modo la funzione apicale, resterebbe a nostro avviso poco coerente e giustificato il mantenimento della figura del direttore generale esterno nei comuni sopra i 100.000 abitanti e nelle province. A differenti e maggiori gradi di complessità organizzativa possano e forse anche devono corrispondere soluzioni più articolate, o figure professionali aggiuntive. Ma la funzione apicale che abbiamo prefigurato non è funzione meramente gestionale, non è puro management, è una stabile funzione dirigenziale istituzionale. Le necessità organizzative allora vanno soddisfatte, nell'ambito dell'autonomia organizzativa e statutaria degli enti, sul diverso piano della articolazione della direzione operativa in professionalità manageriali specifiche, e delle funzioni in staff agli organi politici.

Resta poi davvero poco comprensibile la scelta di consentire che comuni inferiori a 100.000 abitanti possano convenzionarsi per nominare un direttore generale. Appare davvero poco verosimile che due città, poniamo, di 55.000 abitanti ciascuna, si convenzionino per avere un unico direttore generale, pena naturalmente il volere unicamente esercitare un potere di nomina fine a se stesso.

Infine, due osservazioni senza le quali il nostro intervento non sarebbe completo.

L'investimento e la valorizzazione della figura del Segretario come dirigente apicale con quelle funzioni e quelle competenze, non può non accompagnarsi con un rilancio della formazione ad essi dedicata, per assicurare che il ruolo sia esercitato con una cultura professionale sempre più modernamente completa ed adeguata alle necessità. Ma il Segretario non è che una componente, seppure a nostro avviso fondamentale, della dirigenza pubblico locale, e quindi l'investimento deve a nostro avviso riguardare la formazione dell'intera dirigenza locale. Le funzioni rilevanti affidate ai Segretari e ai dirigenti, richiedono rigore nel reclutamento e nella selezione, e rigore nell'esame e nella verifica della professionalità, sia a monte sia poi nel proseguio dell'attività. In questo senso l'Albo dei Segretari, non solo va a nostro avviso confermato come modello specifico per i Segretari stessi, ma va forse perfino preso come riferimento per costruire analogamente, seppure con le dovute differenze e specificità, un Albo della dirigenza Locale.

La seconda osservazione, che in parte si ricollega a questo. Tutti gli enti locali sono singolarmente chiamati alla sfida di innalzare i livelli complessivi di qualità dei servizi erogati ai cittadini; la sfida è dei singoli enti, ma è anche e soprattutto una sfida complessiva, di sistema. Non è il singolo Comune, ma il Paese intero che deve vincerla. In questa ottica, nel risolvere il tema, a seguito della soppressione dell'Agenzia, di una collocazione istituzionale dei Segretari coerente con la loro appartenenza al sistema delle Autonomie, crediamo si debba pensare ad un nuovo soggetto istituzionale che non limiti le proprie funzioni alla mera gestione dell'Albo dei Segretari, ma abbia viceversa un ruolo più ampio, anche di supporto e di qualificazione dell'intero sistema della dirigenza locale, e di supporto all'attuazione e promozione dell'efficienza degli enti locali, anche nell'ottica delle nuove norme di cui alla riforma Brunetta.

Con la funzione apicale del Segretario chiamato a garantire il presidio unitario dell'attività e il suo buon andamento, con una dirigenza ulteriormente professionalizzata, e con un soggetto istituzionale che cura la formazione e supporta l'intero sistema della dirigenza locale per promuovere l'efficienza degli enti, le Autonomie Locali avrebbero i propri riferimenti di sistema, per vincere quelle sfide.

## RISPOSTE DELL'UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI AI QUESTITI FORMULATI DURANTE L'AUDIZIONE DEL 21/10/10

PASTORE (Pdl). Ringrazio il dottor Ricciardi per la chiarezza della sua esposizione. Desidero però dei chiarimenti in relazione ad alcuni punti che riguardano il disegno di legge che a breve sarà all'attenzione della Commissione per la fase emendativa. Chiediamo pertanto anche una collaborazione tecnico-legale ai segretari comunali e provinciali.

Imanzi tutto desidero esprimere il mio rammarico in relazione al fatto che le nuove norme in materia di enti locali sono state introdotte con una decretazione d'urgenza e non attraverso un disegno di legge ordinario. Nel merito però convengo pienamente su quanto è stato fatto, salvo qualche eventuale possibile correzione che dovesse essere ritenuta, dalla Commissione e poi dall'Aula, utile e funzionale al progetto finalizzato non solo a ridurre i costi della politica, ragione per cui vi sono i decreti finanziari, ma anche a dare un assetto alla presenza della politica nei territori rendendola più razionale, più contenuta e meno invasiva, oltre che ispirata ad una maggiore legalità. E qui subentra il discorso dei segretari comunali e provinciali, il cui ruolo, a mio avviso, va valorizzato proprio sotto il profilo della legalità, oltre che dell'auspicabile collegamento, e non in antinomia, tra legalità ed efficienza. Dovremmo trovare un sistema affinché vi siano insieme correttezza ed efficienza.

Sulla questione delle funzioni, il disegno di legge in realtà non pone grandi novità, ma ritengo si possa potenziare la funzione dei segretari nell'ambito degli enti locali proprio per recuperare la loro vocazione naturale di controllo di legittimità, di controlli preventivi, interni e così via, che possono indirizzare l'azione amministrativa in una direzione o in un'altra. E' evidente, infatti, che un parere dato in un senso piuttosto che in un altro può condizionare in maniera rilevante e qualificata l'attività di un ente locale.

La domanda brevissima è la seguente. Su questo tema, visto che da parte del Governo vi sono state alcune iniziative, come quella del decreto anticorruzione in materia di trasparenza dei bilanci dei Comuni, quali eventuali contributi potrebbero offrire i segretari, ripristinando il passato o guardando avanti, in relazione alla necessità di coniugare efficienza e controlli?

Per quanto concerne la questione dello *spoil system*, sono d'accordo con la verifica "in entrata", ma purtroppo il problema di "sedersi" dipende dalla mancanza di controlli sugli interventi "in uscita". Infatti, se il sindaco ha la fortuna di scegliersi un buon segretario, l'ente locale nel suo complesso vince un terno al lotto, ma se per caso il segretario è una persona pigra, distratta o altro, purtroppo il sindaco si trova legato quasi mani e piedi a questa scelta. Occorrerebbe individuare, con tutte le garanzie del caso, questa possibilità.

Ultima questione è quella dell'Agenzia. Mi rendo conto che il problema dell'Agenzia si è presentato come un fulmine a ciel sereno, ma è altrettanto vero che i risultati non proprio brillanti, riconosciuti anche dal dottor Ricciardi, sono uno dei motivi che hanno favorito questa situazione. Tra l'altro la maggioranza, che è accusata di essere dipendente dalla Lega, ha ritenuto che l'Agenzia rappresentava un modo di scollegare i segretari, e quindi il Ministero dell'interno, dalla presenza negli enti locali, e ha provveduto alla sua cancellazione.

ADAMO (PD). Basta ricordare chi è il Ministro dell'interno.

PASTORE (PdL). Abbiamo quindi tolto l'Agenzia, che almeno nell'immaginario politico doveva rappresentare un fattore di autonomia.

Vorrei sapere quindi qual è lo strumento organizzativo che ritenete più idoneo, senza ripristinare l'Agenzia, per razionalizzare la presenza, anche sul piano formativo, dei segretari comunali e provinciali.

In risposta ai temi sollevati dal Senatore Pastore, in adempimento all'invito del Presidente a rispondere per iscritto, evidenziamo quanto segue.

L'esigenza di assicurare attraverso il segretario comunale e provinciale un recupero di controllo di legalità all'interno degli enti locali è senz'altro condivisibile. In questa direzione va già la proposta di novella dell'art. 147 del Testo Unico degli Enti Locali, contenuta all'art. 24 comma 2 del d.d.l. in esame. Con riferimento all'insieme di tutti i sistemi di controllo interno (di regolarità, di gestione, strategico, economico finanziario etc.), è infatti previsto che alla loro organizzazione partecipi il segretario, insieme ad altre figure, ovvero il direttore generale, laddove previsto, e i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite. Con riferimento alla specifica tipologia del controllo di regolarità amministrativa e contabile, più fortemente orientati alla verifica della correttezza e legalità dell'attività, è previsto che esso sia esercitato sotto la direzione del segretario.

Tuttavia la capacità del segretario di essere figura di garanzia è strettamente commisurata alla capacità di incidere tempestivamente sull'attività, indirizzandola correttamente prima che sia posta in essere, poiché in caso contrario o il controllo sarebbe eluso e vanificato, o sarebbe tardivo e quindi inefficace.

In questo senso la funzione ed il ruolo di garanzia del segretario vanno richiamati e valorizzati già nella fase della formazione della volontà dell'amministrazione pubblica.

Non riteniamo però che questo possa essere fatto attraverso l'affidamento al segretario di pareri di legalità, eventualmente relativi alle deliberazioni della giunta o del consiglio, poiché tale formula è stata già utilizzata in passato con esiti da un lato talvolta conflittuali, dall'altro lato spesso comunque inefficaci o non sufficienti, e perché sarebbe inoltre lesiva delle stesse competenze dei dirigenti e responsabili di servizio, che pure già esprimono ordinariamente i pareri a corredo delle deliberazioni.

Le previsioni sui controlli vanno viceversa raccordate con le altre competenze già previste per il segretario dal testo unico degli enti locali, disegnando un quadro armonico di funzioni e i compiti non scollegati fra loro, e valorizzando e definendo un ruolo complessivo del segretario direttamente impegnato nella fase della formazione dell'attività dell'ente, in modo che le competenze siano tutte espressione di quel ruolo e siano esercitate in modo unitario e coerente.

A tal fine col d.d.l. andrebbe modificato l'art. 97 del Testo Unico degli Enti Locali, prevedendo (o direttamente o mediante norma delega) che esso definisca il ruolo complessivo del segretario in tutti gli enti.

L'art. 97 del Testo Unico dovrebbe quindi prevedere che il segretario svolga, in posizione apicale, funzioni di collaborazione e di assistenza nei confronti degli organi di governo e di raccordo tra i predetti organi e l'amministrazione, per assicurare il coordinamento unitario dell'azione amministrativa e garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, in attuazione dell'art. 97 della Costituzione, anche con riferimento all'organizzazione dei controlli interni.

Come si vede, la funzione del segretario sarebbe direttamente impegnata a garantire il buon andamento dell'attività, e sarebbe collegata non ad un momento solo successivo a quello dell'attività, ma al momento della formazione della volontà, nel momento cioè in cui l'attività si delinea e si definisce.

La funzione di garanzia del segretario sarebbe valorizzata quale garanzia complessiva, tanto della legalità quanto dell'efficienza, entrambi espressione del più generale principio di buon andamento dell'attività amministrativa.

Tutti gli ulteriori compiti assegnati al segretario, dalla partecipazione alle sedute degli organi di governo alla sovrintendenza ed il coordinamento dei dirigenti, fino alla partecipazione ai controlli interni e alla direzione di parte di tali controlli, risulterebbero allora la corretta espressione di quel ruolo complessivo.

Quanto al tema dello spoil system, nel richiamare le considerazioni già espresse nel nostro intervento, riteniamo che una volta nominato, la garanzia che il segretario non possa essere discrezionalmente revocato debba permanere; poiché altrimenti si vanificherebbe l'autorevolezza e la capacità del segretario di esercitare nell'ambito della funzione apicale un ruolo di garanzia complessiva. Naturalmente le funzioni del segretario, come tutte le funzioni dirigenziali (in particolare e per analogia quelle di livello generale), vanno valutate. Il tema, nel corso dell'incarico, non è quindi la fiduciarità, ma la corretta valutazione periodica dell'attività svolta e dei risultati conseguiti. Occorre allora prevedere la valutazione dell'attività svolta dal segretario, in modo del tutto uguale alla disciplina che è prevista per la valutazione del resto della dirigenza pubblica, evidentemente con particolare riguardo alla dirigenza apicale.

In definitiva la disciplina sulla permanenza nell'incarico per il segretario deve essere armonica e coerente con quella prevista per il resto della dirigenza pubblica, naturalmente tenendo conto delle peculiarità proprie della figura.

Vale la pena di osservare che, mentre queste nostre prospettazioni in materia di spoil system ci paiono in linea con le effettive esigenze degli enti locali, al contrario la riduttiva caratterizzazione del segretario esclusivamente come mera figura di garanzia, deputata al controllo formale di legalità, si pone ovviamente in totale contraddizione con qualunque forma di spoil system e non risponderebbe quindi, anche per tale verso, alle predette esigenze.

Quanto al tema dello strumento o soggetto idoneo a gestire l'Albo dei segretari dopo la soppressione dell'Agenzia, riteniamo che debba essere costituita una specifica autorità amministrativa. In tale autorità devono essere presenti e rappresentate, oltre che il Ministero dell'Interno, anche le Autonomie Locali, mentre non riteniamo che debba riproporsi anche una presenza dei segretari stessi, essendo preferibile che il datore di lavoro abbia una interlocuzione con la controparte regolata nell'ambito delle corrette relazioni sindacali. Tale autorità dovrebbe essere nazionale, ma articolata in uffici periferici regionali, naturalmente evitando la duplicazione dei livelli di governo. Tale autorità deve anche costituire il riferimento per l'attuale Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, che ad essa dovrà rispondere della propria attività, e con essa dovrà costituire un sistema unico.

Riteniamo che tale autorità possa avere le seguenti funzioni primarie: gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali; indirizzi alla Scuola per le sue attività istituzionali (formazione e aggiornamento dei segretari, della dirigenza delle autonomie locali, e del sistema amministrativo).

Ma accanto a tali attività, per supportare organicamente e con un disegno di ampio respiro la crescita del sistema amministrativo locale, proponiamo che l'autorità in parola abbia anche compiti più ampi e incisivi, ed in particolare: indirizzi e supporto all'attuazione negli enti locali delle riforme della pubblica amministrazione, anche con riferimento ai processi di valutazione e ai relativi organismi; costituzione e gestione di banche dati sulle esperienze e sui livelli di attuazione dei processi di innovazione e di riforma delle amministrazioni locali, con particolare riguardo all'efficienza e ai livelli di qualità dei servizi erogati; costituzione e gestione di banche dati aggiornate sulla dirigenza ordinaria degli enti locali, ivi compresa quella a tempo determinato, al fine di favorire lo scambio e la mobilità dei dirigenti nei comuni e nella provincia, e la definizione

di elevati standard di professionalità della dirigenza pubblica locale. In tali attività la Scuola stessa potrà e dovrà essere proficuamente utilizzata ed impegnata, evitando che vi siano duplicazione di livelli amministrativi e di competenze.

La collocazione istituzionale di tale autorità può essere autonoma, e quindi costituirsi in apposita Autorità Amministrativa Indipendente, o Agenzia; può tuttavia essere egualmente efficace anche una autorità che sia costituita nell'ambito del Ministero dell'Interno, purché abbia i connotati della piena autonomia organizzativa e funzionale e sia fortemente partecipata dal sistema delle Autonomie.