

VERSO IL FEDERALISMO

**Intervista al Presidente
della Conferenza delle Regioni
On. Enzo Ghigo**



AMMINISTRARE

**“Governare
del territorio”:
il ruolo
di Regioni
ed Enti Locali**



FOCUS

**Le risorse pubbliche:
nuove opportunità di reddito
per gli Enti Locali**

APPALTI

**Il ruolo e le responsabilità
dei dirigenti**

COMUNI D'ITALIA
DAL 1964



COMUNI D'ITALIA

IDEE, APPROFONDIMENTI E TECNICHE PER LA GESTIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE

di **ANTONIO LE DONNE**

Segretario generale,
Direttore generale del Comune
di Impruneta (FI)
Membro del Consiglio
di Amministrazione dell'agenzia
per la gestione dell'albo
- Sezione Toscana



DIECI TESI SUL FUTURO RUOLO DEL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE

PREMESSA: LA MAPPA DEI FONDAMENTI TEORICI

La riforma del titolo V della Costituzione ha dato l'occasione a qualcuno di avanzare proposte riduttive, se non addirittura abolitive, della figura del Segretario.

Ma le vicende di certi Comuni che espungono la figura del Segretario dallo Statuto, o proposte di legge che ne sanciscono l'abolizione, in realtà, sebbene in modo sbagliato, interrogano il sistema delle autonomie in profondità, nella sua essenza.

Le dieci tesi di questo breve scritto tentano una risposta a quegli interrogativi e un rilancio rispetto a quelle proposte.

Tuttavia, prima di illustrarle, è necessario dare la "mappa" della domanda cruciale e dei concetti teorici che sono a fondamento delle tesi. Tale domanda e tali concetti sono stati ampiamente illustrati altrove (si veda la relazione dello scrivente intitolata *"La funzione burocratica nell'ordinamento giuridico italiano"* in occasione del convegno sulla riforma del titolo V della Costituzione tenutosi a Caserta l'8 novembre 2002).

La domanda cruciale

Il tema si pone in rapporto di *genus* (la burocrazia) a *species* (il Segretario) rispetto al dibattito in corso. Bisogna infatti rispondere alla seguente domanda cruciale: *qual è la funzione della burocrazia, e in particolare dell'alta burocrazia, nel nostro ordinamento?* Bisogna indagare se esista una "necessità sistemica" della funzione burocratica nel nostro ordinamento. Infatti, deve essere chiaro che si può anche abolire una denominazione soggettiva, ma non certo una funzione oggettiva.

I concetti fondamentali

1. *imparziale buon andamento*: esprime il tentativo di fondare, sulla "fusione" dei due canoni costituzionali dell'imparzialità e del buon andamento in un unico principio, la unicità della figura soggettiva burocratica che garantisca entrambi;
2. *dualismo asimmetrico*: esprime, attraverso una figurazione "geometrica" le due distinte ma intrecciate funzioni sistemiche tra politica e burocrazia;
3. *unicità del vertice organizzativo*: esprime la necessità del sistema organizzativo, di qualsiasi sistema, pubblico o privato non rileva, di un unico vertice posto a capo della organizzazione burocratica dimostrando l'infondatezza teorica dell'esistenza della "doppia testa" prevista negli enti locali (segretario diverso dal direttore);
4. *terzo circuito*: esprime l'emergere del soggetto burocratico nel sistema dei circuiti istituzionali fondando il rapporto diretto, non elettivo, burocrazia-popolo;
5. *autonomia burocratica*: esprime la necessità di un ambito intangibile riservato all'azione della burocrazia che la politica non può e non deve violare e che è fondamento di democrazia.

LE DIECI TESI

Prima tesi.

Il ruolo della tecnica e il profilo cognitivo della governance

Il nuovo scenario sociale richiede in modo crescente

la presenza sempre più intensa della tecnica nella regolazione e nella gestione della vita associata, in considerazione della complessità sociale che comporta complessità di governo e, dunque, complessità di decisioni e, pertanto, complessità tecnica delle medesime. Ne consegue che il ruolo della burocrazia all'interno dell'ordinamento *quale soggetto garante della mediazione razionale assistita dalla competenza*, lungi dal diminuire di importanza, si rafforza "oggettivamente" (a causa delle dinamiche sistemiche in atto) e "materialmente" (nelle relazioni in essere nella comunità). Tale dinamica, però, richiede, un più intenso riconoscimento "soggettivo" (in rapporto con la sfera politica che fa di tutto per non riconoscerla) e "formale" (nell'ordinamento legale).

Inoltre, mentre nella logica del "government" prevale il principio di legalità attraverso l'uso di strumenti formali con contenuti decisionali specifici e rigidi (leggi, decreti, ecc.) nella logica della "governance" emerge l'adozione di scelte fattibili nell'ambito di regole generali non invasive mirando al coordinamento di soggetti indipendenti nel perseguimento non dell'ottimo economico, ma dell'ottimo sistemico. Il segretario, nell'accezione funzionale qui teorizzata, lo si può definire quale "soggetto esponenziale del profilo cognitivo della governance", avendo peraltro anch'esso seguito il passaggio epocale dalla prima a alla seconda logica.

Seconda tesi.

Si può abolire una denominazione soggettiva, non una funzione oggettiva

Abbiamo assistito a un tentativo di forzare la dialettica tra sfera politica e sfera burocratica, cioè la dialettica tra (portatori empirici della) scienza dei fini, deputata al governo dell'ordinamento-comunità, e (portatori empirici della) scienza dei mezzi, deputata alla gestione dell'ordinamento-apparato, verso una subordinazione gerarchica della seconda alla prima.

Il futuro (ma anche il presente) di una "democrazia rappresentativa complessa", però, è quello di una

dialettica funzionale tra le due sfere, entrambe rappresentative, seppur in modo differenziato: l'una, quella politica, rappresentativa degli interessi di parte e delle esigenze identitarie di singoli e dei gruppi; l'altra, quella burocratica, rappresentativa delle esigenze razionali di efficienza e qualità dei servizi erogati alla comunità in condizioni di equo accesso secondo criteri tecnici dati dalle scienze e secondo direttive politiche date dagli eletti del popolo.

Con la domanda cruciale della premessa abbiamo precisato che si può abolire anche una denominazione soggettiva (nel caso specifico quella di "segretario"), ma non certo una funzione oggettiva (la necessità di una figura posta a direzione e salvaguardia dell'effettività dei fini immanenti dell'organizzazione).

La finalità/funzione sociale sta, dunque, o comunque innanzitutto, nella "utilità sistemica" della burocrazia, nella sua essenzialità strutturale quale architrave di una moderna democrazia rappresentativa complessa in un paese a capitalismo maturo; al contempo, la finalità/funzione del vertice della burocrazia sta nella sua utilità di chiusura armonica e clausola di salvaguardia della sfera burocratica e garanzia della effettività dell'utilità sistemica della stessa.

Terza tesi.

Estendere la funzione segretariale a tutte le autonomie territoriali

Diversamente da quanto appare alla superficie dei problemi, è venuto il tempo, non già dell'abolizione della figura del segretario comunale e provinciale, ma addirittura della sua estensione. Infatti, sarebbe utile *non parlare solo dei comuni e delle province, ma delle autonomie territoriali* nel più ampio spettro in cui esse si esprimono, giacché, lungi dallo scomparire, almeno come funzione oggettiva se non come denominazione soggettiva, la figura del segretario dovrebbe essere estesa in un immediato futuro a tutte le autonomie, senza eccezione alcuna, (unioni dei comuni, comunità montane e isolate, ecc. senza escludere le regioni) unificandone, per tale specifico, ma fondamentale aspetto, la disciplina.

Quarta tesi.

Dai Segretari per caso ai Segretari per scelta

Il rigorosissimo percorso selettivo individuato dalla riforma per l'accesso in carriera rende molto più determinata e intensa la scelta del singolo laureato nell'intraprendere la strada del concorso per Segretario.

Sia l'inasprimento delle prove ottenuto grazie all'aumento del loro numero, sia l'opportuna apertura del ventaglio disciplinare (non più solo diritto, ma anche economia e organizzazione), sia la durata della fase dell'apprendistato, praticamente ventiquattro mesi, oltre a garantire una grande qualità dei selezionati comporteranno l'emergere di una "vocazione" fino a poco tempo fa sconosciuta perché la preparazione sarà necessariamente orientata e specifica per "quel" concorso, proprio come oggi accade per altre professioni.

Pertanto, *agli attuali Segretari "per caso" si sostituiranno sempre più nel futuro Segretari "per scelta"*, con innegabile ulteriore rivoluzionamento del ruolo della categoria e con un prevedibile salto in avanti in termini di autorevolezza esterna e autoconsapevolezza interna (inutile sottolineare, in questo contesto argomentativo, la straordinaria importanza strategica della Sspal).

Quinta tesi.

Unitarietà dei fini e unicità del soggetto

Con il concetto di *"imparziale buon andamento"* abbiamo inteso indicare l'avvenuta maturazione di una impostazione non formalistica dell'attività amministrativa informata alla *"legalità sostanziale"*. Al contempo, con il concetto di *"imparziale buon andamento"* quale fondamento della unitarietà dei canoni conformativi dell'attività amministrativa, e con la teoria secondo la quale *"è coesistente a ogni organizzazione l'esistenza di un vertice unico e unitario della medesima"* abbiamo, altresì, derivato la corrispondente unitarietà dei fini e unicità della figura soggettiva burocratica che deve garantirla (unitarietà degli oggetti e unicità del soggetto) negando alla radice che possa esservi e funzionare

realmente un soggetto garante della legalità distinto da uno garante della gestione; in tal senso, le esigenze di riforma della pubblica amministrazione locale si soddisfano con la rigorosa formazione e con la selettiva implementazione di un corpo burocratico già esistente, non già con la sua irrazionale duplicazione.

Sesta tesi.

Dominus e non primus inter pares

Le tesi precedenti richiedono un'indicazione sulla funzione concreta, sulla posizione e sugli strumenti del segretario. Quest'ultimo rappresenta l'unico e unitario vertice dell'organizzazione delle autonomie territoriali, con ciò ricoprendo il ruolo e la funzione di "centro di imputazione di responsabilità direzionale" quale vertice unitario della struttura burocratica e, dunque, soggetto esponenziale della funzione di direzione globale dell'ente.

Tale ruolo è meglio riconoscibile se si attribuisce la competenza esplicita di alta direzione dell'ente con una disposizione di diritto positivo nel futuro testo unico chiudendo ogni ulteriore e residua discussione in merito. Inoltre, il predetto ruolo è concretamente esercitabile solo se si mantiene la figura del segretario in posizione di solitaria supremazia sull'intero corpo burocratico dell'ente, cioè capo del personale comunale compresi i dirigenti – un *dominus* dunque e non semplicemente un *primus inter pares*; funzione, peraltro identica sia nei comuni minuscoli che in quelli grandissimi, non essendovi, su questo aspetto basilare della funzione, alcuna, seppur minima, differenza strutturale.

Perciò non possono essere condivise proposte di legge che comportino differenze di configurazione del segretario tra comuni con popolazione superiore o inferiore a quindicimila abitanti, né sono condivisibili le modifiche controriformistiche degli ultimi due anni che hanno violato il principio di distinzione di competenze tra sfera politica e sfera burocratica reintroducendo nei piccoli Comuni, prima fino a tre mila abitanti, oggi fino a cinquemila, il potere gestionale della politica.

Settima tesi.

Centro di gravità permanente e fondamento pregiuridico della funzione: le funzioni ontologiche e le tre qualità essenziali

A proposito delle funzioni del segretario bisogna distinguere tra: *a)* funzioni "ontologiche", che attengono alla natura stessa della figura, cioè al perché della sua esistenza nell'ordinamento; *b)* funzioni "posizionali", che sorgono in conseguenza di esplicite previsioni statutarie e regolamentari interne al singolo ente connotate da relativa stabilità; *c)* funzioni "sussidiarie", o "contingenti" o "occasional" o anche "innominate" legate alla fase di vita dell'ente, oppure a utilità del sistema complessivo; *d)* funzioni "decorative" o "di status" legate più al prestigio della funzione nella comunità che a effettiva strumentalità rispetto ai fini oggettivi della figura amministrativa nell'ordinamento complessivo, ma che hanno una loro giustificazione nel riconoscimento sociale che la loro esistenza rappresenta.

Attualmente, il ruolo del segretario è disegnato per funzioni astratte e non per strumenti, anche se nulla vieta che il diritto positivo preveda esplicitamente, anche se non proprio un lungo elenco di strumenti minuti, almeno il contenuto minimo delle funzioni del segretario.

A tal proposito, in questi ultimi periodi si sono rincorse più proposte, tra coloro che si opponevano alla abrogazione della figura del segretario, sulla riforma delle funzioni.

Sono stati proposti rafforzamenti delle funzioni di rogito ritenendo che ciò ne accrescesse il ruolo "sociale"; sono state caldegiate proposte tendenti a enfatizzare la funzione di controllo interno osservando il declino delle forme di quello esterno. Ebbene, tali proposte più che sbagliate, non sono vere risposte, perché non rispondono alla vera domanda, quella cruciale, che non nasce nell'ambito giuridico, ma è, nella sua essenza, pregiuridica perché attiene alle esigenze di unitarietà di un aggregato nella sua organizzazione strutturale, non

della sua coerenza nella successiva disciplina funzionale. Pertanto, le uniche funzioni che danno forza e futuro, e che bisogna perseguire sono quelle che hanno natura "ontologica", cioè che hanno radice nelle ragioni prime dell'ordinamento e radicano a loro volta la figura in modo stabile nell'ordinamento stesso, il vero centro di gravità permanente: cioè la posizione di vertice unico e unitario dell'ordinamento-apparato.

Tale unica vera funzione si esprime sostanzialmente nella triplice qualità di capo del personale, di responsabile apicale della gestione globale dell'ente e di soggetto di salvaguardia ultima della funzionalità del circuito burocratico: il resto è contorno o mera modalità di manifestazione di una delle tre qualità.

Ottava tesi.

Indefettibilità della funzione: funzionario della Nazione

La burocrazia, è soggetto indefettibile dell'ordinamento complessivo direttamente attuativo di canoni costituzionali.

Infatti, pur configurandosi, costituzionalmente, quale struttura servente della sfera politica, concretando così il *dualismo asimmetrico* a cui si è accennato, è però dotata di poteri autonomi, cioè non delegati dalla sfera politica, bensì geneticamente diversi da quella, tanto che i suoi atti, con i quali rappresenta l'ente verso l'esterno, la configurano quale organo in senso pieno e proprio (fondamento del cd. "terzo circuito" di cui si è detto).

È dunque necessario un management pubblico "potente e sapiente": per essere realmente servente, ma non servile. In tal modo si potrà sfuggire al triplice triste destino di funzionario del capitale, di funzionario del partito, di funzionario della disposizione. Un management, perciò, che sia leale con la maggioranza, senza esserne servo, garantista con le minoranze senza esserne un infiltrato; e che sia rispettoso delle norme senza però essere schiavo delle disposizioni; che sia, cioè, funzionario della Nazione, proprio come statuisce l'art. 98 della Costituzione.

Oggi tale posizione non può che essere letta e interpretata in base e in conseguenza dei nuovi diritti di cittadinanza che hanno spinto e spingono alla fondazione di un "status civico" che richiede sistemi unitari e omogenei, seppur attenti alle esigenze del singolo (legge generale sul procedimento e sulla partecipazione, principi generali di organizzazione pubblica, ecc.).

Peraltro, proprio l'esigenza ora espressa, spinge a considerare l'insieme del sistema formato dall'art. 5, dall'art. 97, dall'art. 98 e dall'art. 117 della Costituzione nell'ambito del nuovo principio di equiordinazione tra tutti gli enti costitutivi della Repubblica: unità e indivisibilità della repubblica, distinzione di competenze tra sfera politica e sfera burocratica e riserva di legge alla funzione burocratica, focalizzazione sulla missione nazionale del funzionario pubblico, ripartizione di materie (si veda anche la nona tesi).

Tutto ciò costituisce un fondamento alla "indefettibilità" della figura segretariale negli enti locali, o meglio, alla indefettibilità della funzione direzionale agita in una organizzazione pubblica fondata sul concetto unitario di imparziale buon andamento.

Nona tesi.

Disciplina unitaria di fonte statale

La burocrazia, per espressa previsione costituzionale, non esercita solo amministrazione consultiva, ma innanzitutto amministrazione attiva. In tal senso, si può legittimamente parlare di diretta partecipazione dell'elemento burocratico così ricostruito alla "forma di governo" (ma non è organo di governo), conseguendone che il soggetto esponenziale della funzione, il vertice della sfera burocratica, è attratto, per la sua disciplina, alla fonte di produzione del diritto abilitata a disciplinare le funzioni direttamente attuative della Costituzione in materia di organizzazione pubblica e di disciplina unitaria dei diritti, cioè il legislatore nazionale.

Quanto sin qui sostenuto, in particolare si vedano la settima e l'ottava tesi, costituisce fondamento per la

permanenza nell'ordinamento, anche dopo la riforma del titolo V della Costituzione, di una disciplina unitaria di fonte statale seppur limitata a materie essenziali (testo unico "ridotto", oppure, perché no, testo unico di brani di testi unici).

Può essere necessario cogliere le prospettive di riforma della riforma per introdurre esplicitamente la disciplina del segretario comunale e provinciale tra le funzioni riservate alla legislazione statale; a tal proposito, la disciplina della selezione, della scelta e della carriera del segretario dovrà comunque essere concepita secondo criteri che facciano coesistere principio di professionalità e principio di fiduciarità salvaguardando, da un lato, la rigidità estrema della selezione pubblica garantita e attestata dall'albo chiuso e, dall'altro, la nomina del vertice politico.

Decima tesi.

Fiducia, professionalità, responsabilità

Proprio il fondamentale concetto di "autonomia burocratica", intesa come spazio intangibile di azione della burocrazia costituzionalmente previsto e tutelato, consente di impostare correttamente la problematica del principio fiduciario e l'istituto della nomina. Infatti, l'autonomia è il peso, a fronte del quale si erge la fiducia quale contrappeso in una dinamica che ha suo principio e fine il popolo di fronte al quale si è responsabili; il segretario, pur nominato dal Sindaco, è forte se è attributario di funzioni proprie e intangibili quali sopra abbiamo delineato, ovviamente finalizzate alla funzionalità del sistema e, in definitiva, al popolo; sarebbe molto, ma molto meno forte, intendo sistemicamente forte, un Segretario non soggetto all'istituto della nomina, ma privo della funzione di vertice naturale e solitario della struttura: insomma, libero....di *essere nessuno*; ma sarebbe anche insanamente forte, e neppure tanto a ben guardare, il Segretario non nominato eppur vertice della struttura, che risulterebbe slegato da qualunque aggancio al principio e fine dell'attività amministrativa: libero sì, ma.... di *non essere responsabile verso nessuno*.

Anche il segretario, dunque, quale componente e

vertice della burocrazia comunale risponde al popolo.

Per essere chiari, egli risponde anche "attraverso" la legge che però è un mezzo: qui si marca una diversità di impostazione dalla concezione tradizionale che ritiene che il segretario è "uomo della legge" e a essa solo risponde, fondando su questo, almeno in buona parte, la contrarietà alla riforma.