

Roma 3/06/2015

LE RAGIONI PER LO STRALCIO DEL CAPITOLO SEGRETARI COMUNALI DALLA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE AC DDL N.3098.

On.le Presidente,

On.li componenti la prima Commissione

Vogliamo utilizzare il breve tempo a nostra disposizione al fine di mettere a fuoco alcune delle criticità del sistema prefigurato dal DDL licenziato, in prima lettura, dal Senato.

Onorevoli, si sta parlando della casa comune. Questo è, dovrebbe essere, la pubblica amministrazione.

Troppo spesso, per ragioni di propaganda, anche quelli che dovrebbero essere i padroni ed i custodi della casa si mettono invece a picconare l'edificio.

Troppe cose non quadrano in questa riforma.

In primo luogo l'idea stessa per cui si dovrebbe creare un luogo mitico: quel ruolo unico della dirigenza, in cui tutte le diverse e variegate professionalità esistenti dovrebbero dissolversi per creare, come d'incanto, un profilo nuovo.

Vi è in questa pretesa un tratto volontaristico che sconfinava nel fideismo prometeico. Si tratta di una scommessa ardita.

Ma questo non può essere il tempo delle scommesse e degli azzardi.

La P.A. non ha bisogno di periodici e violenti elettroshock bensì di cura ed attenzioni quotidiane.

L'idea del "ruolo unico" è stata già sperimentata in passato, con esiti per nulla entusiasmanti. Essa suppone l'astratta configurazione della dirigenza come inserita in un ideale mercato, con soggetti professionali perfettamente fungibili e ridotti alla sola o comunque assorbente funzione di gestione di risorse umane.

Non è così. Non è così nei fatti e non nelle opinioni.

Si tratta di una concezione ardita, qui già motivatamente contestata da diversi ed autorevoli soggetti. Sarebbe il caso che si prestasse attenzione a chi, motivatamente, vi sta mettendo in guardia dal commettere un errore clamoroso.

Il dirigente pubblico non è una variabile totalmente indipendente dalla struttura cui è preposto.

Né la sua gestione può essere ridotta ad una logica che l'ex ministro Tremonti chiamerebbe "mercatista".

La Pubblica amministrazione ha una sua disciplina costituzionale e da essa non si può derogare, pena le reiterate censure che la Corte ha dovuto infliggere al legislatore nazionale e regionale proprio in materia di dirigenza.

Vi sono molteplici ragioni, finora ostinatamente ignorate dal governo, che dovrebbero indurre almeno il legislatore a ponderare con attenzione la proposta governativa di abolizione della categoria professionale dei segretari comunali e provinciali, evitando l'errore di cancellare dall'ordinamento giuridico una figura tuttora preziosa e difficilmente fungibile per il variegato mondo degli enti locali.

Preliminarmente, dal punto di vista sistematico, non appare convincente la scelta di inserire l'abolizione della figura professionale in questione, nell'ambito di un provvedimento generale di riordino della dirigenza pubblica e non aver invece avviato una seria rivisitazione del ruolo e delle funzioni del segretario comunale e provinciale in quella che sarebbe stata la sede più idonea e opportuna, vale a dire nell'ambito di una oramai necessaria e non più differibile revisione del Testo Unico dell'ordinamento degli enti locali, risalente all'anno 2000 e in buona parte superato dal nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma del titolo V della Costituzione del 2001.

Non si intende, sia chiaro, negare l'appartenenza dei segretari comunali alla classe dirigente pubblica italiana, così come non si può certamente disconoscere il diritto del Governo di proporre al Parlamento una riforma, anche profonda, degli assetti organizzativi della Pubblica Amministrazione e dell'establishment burocratico di questo Paese, ma ragioni inerenti la storia, le peculiari caratteristiche professionali e il legame profondo da sempre esistente tra questa categoria di pubblici dipendenti e gli enti locali, consiglierebbero di rinviare ogni decisione sulla sorte dei segretari ad una auspicabile prossima revisione della complessiva governance degli enti locali, che dovrebbe essere concepita, con il pieno e fattivo coinvolgimento delle rappresentanze istituzionali delle autonomie territoriali, le quali, come vedremo, non hanno fatto mancare con formali e solenni pronunciamenti, nel corso di questi mesi successivi alla presentazione del disegno di legge governativo, il loro sostegno alla categoria e il riconoscimento del ruolo prezioso svolto dai segretari al servizio delle comunità locali.

Uno dei cardini su cui ruota la proposta riformatrice del governo è dunque la soppressione della categoria dei segretari comunali e provinciali, le cui funzioni sarebbero assegnate alla dirigenza degli enti locali, una delle tre categorie di dirigenti pubblici previsti dalla riforma Madia, insieme ai dirigenti statali e a quelli regionali. I segretari iscritti nelle fasce professionali A e B dell'Albo confluirebbero subito nel ruolo dei dirigenti degli enti locali, mentre il personale iscritto in fascia C e i vincitori di concorso, solo dopo un periodo transitorio biennale e con modalità ancora da chiarire. Al di là di non poche incognite interpretative ed applicative legate ad una formulazione piuttosto involuta della norma contenuta nel comma 1, lettera b), numero 4 dell'art. 9

del DDL N. 3098 (A.S. 1577 approvato il 30/04/2015), la scelta sottesa alla disposizione in esame è quella di cancellare il segretario e di attribuire le relative funzioni ai dirigenti. Ad oggi e salvo eventuali modifiche che dovessero intervenire nel corso dell'iter parlamentare del disegno di legge delega, il posto del segretario dell'ente sarà preso da una nuova figura dirigenziale, denominato "dirigente apicale", che sarebbe preposto ai compiti di attuazione dell'indirizzo politico, al coordinamento amministrativo e al controllo di legalità dell'azione amministrativa. Un emendamento presentato insieme ad altri firmatari dalla senatrice Saggese, nel confermare l'abolizione dell'albo e della categoria dei segretari, prevede un periodo transitorio non superiore a tre anni dall'entrata in vigore dei decreti delegati, in cui le suddette funzioni di "dirigente apicale" sarebbero attribuite ai segretari in servizio presso gli enti, per procedere poi a regime, con la possibilità di attribuzione delle stesse funzioni anche ad altri soggetti iscritti nel ruolo dei dirigenti locali.

Ma quanto può dirsi corretta questa scelta? I dirigenti sono realmente sovrapponibili *sic et simpliciter* ai segretari?

LA FIGURA DEL SEGRETARIO COMUNALE QUALE AUTONOMA TIPOLOGIA PROFESSIONALE

Dopo esattamente 150 anni di storia, ininterrottamente trascorsi a servire onorevolmente le istituzioni italiane ed a contribuire alla nascita della Repubblica con il sacrificio della propria vita, (la storia del Segretario Comunale Gian Battista Vighenzi "allegato 1"), e dopo aver difeso, a rischio della propria vita, il valore della vita umana durante la persecuzione nazi-fascista degli ebrei (la storia del Segretario Comunale Giacomo Bassi insignito dell'alta onorificenza di "Giusto tra le Nazioni" "allegato2") ora i segretari si trovano ad essere "aboliti" da questo Disegno di Legge Governativo.

E' una prospettiva funesta per loro e per le istituzioni.

I segretari sono una particolare figura professionale la cui qualificazione giuridica è espressamente contenuta nell'art. 11, comma 8, del D.P.R. n. 465 del 1997, Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, che individua in essi una autonoma tipologia professionale.

Non vi è dubbio che i segretari rappresentano, nell'ambito della Pubblica Amministrazione, un unicum dal punto di vista professionale, per molteplici aspetti legati alla particolare rigorosa selezione per l'accesso in carriera a cui sono sottoposti, basata su un difficile corso-concorso nazionale che abilita all'iscrizione all'albo, al superamento di impegnativi corsi di specializzazione per le progressioni di carriera, alla necessità di acquisire una costante formazione e aggiornamento professionale, alla competenza multidisciplinare che li porta a doversi interessare di svariate materie, alla polivalenza del ruolo che deve coniugare la tradizionale competenza giuridico-amministrativa con capacità manageriali, alla funzione di raccordo tra la sfera politica e quella tecnico-burocratica dell'ente locale.

Si può affermare senza timore di smentita, che il segretario per la duttilità professionale e la flessibilità operativa che è in grado di esprimere grazie alla sua formazione e alle

competenze multidisciplinari, può assumere anche, in situazioni transitorie, funzioni gestionali e svolgere compiti dirigenziali, come del resto è possibile riscontrare in molte realtà dove al segretario sono stati affidati incarichi dirigenziali ad interim per la sostituzione di dirigenti assenti o per la temporanea reggenza di posti dirigenziali vacanti, ma non si può con la stessa certezza affermare che i dirigenti possano svolgere adeguatamente il ruolo e le funzioni che le vigenti norme attribuiscono al segretario, come in maniera approssimativa presume la riforma Madia, semplicemente perché si tratta di soggetti che hanno requisiti professionali diversi.

Il segretario è chiamato a gestire processi complessi e dipanare problematiche che svariano dall'urbanistica alla tutela ambientale, dai tributi locali agli appalti, dalle attività produttive alla sicurezza urbana, dalla organizzazione e gestione delle risorse umane alla gestione finanziaria, dalla contrattualistica al contenzioso legale, solo per citare le più importanti. Insomma un coacervo di materie che richiedono un ampio ventaglio di competenze e una preparazione giuridica approfondita, che esigono come visto, un' impegnativa selezione per l'accesso in carriera, ma anche un cursus honorum con esperienze maturate nelle varie classi demografiche di enti e il superamento di appositi esami di abilitazione, prima di poter approdare nelle Amministrazioni più grandi. Nessun dirigente che opera nella Pubblica Amministrazione può vantare una simile competenza trasversale e generalista.

Il sistema attuale, sia pure tra alcune criticità e distorsioni determinate dall'applicazione di uno spoil system non temperato da idonei meccanismi che dovrebbero maggiormente tutelare i segretari ed affrancarli da una condizione di subalternità alla politica locale, soprattutto nello svolgimento dei compiti di garanzia e tutela della legalità che l'ordinamento assegna loro, contempla comunque, con tutti i suoi limiti, una figura professionale altamente qualificata, al vertice dell'apparato amministrativo degli enti locali, che è stata selezionata e preparata dallo Stato proprio per dirigere sotto il profilo tecnico, con efficacia ed efficienza e nel pieno rispetto della legalità, l'azione amministrativa, coadiuvando con la necessaria assistenza giuridica gli amministratori.

Si tratta di una figura professionale che non è surrogabile con generiche figure dirigenziali, che peraltro nell'attuale vigenza degli articoli 97 comma 4 e 108 comma 4 del TUEL, sono soggette, non a caso, al coordinamento e alla direzione del segretario, perché è connotata da specifici tratti distintivi e da un'idoneità professionale, certificata dall'iscrizione all'Albo, allo svolgimento delle complesse e delicate funzioni attribuitegli dall'ordinamento giuridico.

D'altra parte il tema della qualità dell'attività di direzione dell'amministrazione locale, non può essere eluso con superficialità, considerato che già l'esperimento del direttore generale o city manager, figura introdotta dalla riforma Bassanini del 1997, con l'ambizioso proposito di iniettare nelle strutture burocratiche comunali la linfa della cultura managerial-privatistica al fine di conferire maggiore efficienza alla gestione delle macchine comunali, risulta essere per consolidata opinione, al di là di qualche sporadica eccezione, miseramente fallito, avendo prodotto solo un incremento dei costi, senza

alcun risultato apprezzabile. I direttori generali, reclutati spesso senza una rigorosa valutazione di requisiti e competenze professionali, ma in base a logiche di cooptazione politica, non solo non sono riusciti ad incidere sui versanti dell'innovazione e della maggiore efficienza dell'azione amministrativa, ma sono risultati spesso dei veri e propri corpi estranei, incapaci di integrarsi all'interno degli enti e di portare valore aggiunto. Probabilmente anche per tali ragioni e non solo per esigenze di contenimento della spesa, la possibilità di avvalersi della figura del direttore generale, è stata con la Legge n. 191/2009 limitata solo alle amministrazioni provinciali e ai comuni con popolazione superiore ai centomila abitanti.

Ci si sarebbe aspettato che il governo, alla luce degli errori passati, avesse tratto i necessari insegnamenti e approcciato con ben altre soluzioni il tema delicato della governance degli enti locali, investendo su figure di consolidata esperienza e professionalità quali i segretari, che invece vengono destinati, per ignote ragioni, alla rottamazione. Vengono invece previste soluzioni alternative di dubbia fattibilità tecnico-giuridica e di irragionevole destrutturazione degli apparati, che se attuate, determineranno la dispersione di un inestimabile patrimonio professionale. Ragioni che peraltro potrebbero innescare diffusi contenziosi, nel solco della recente tradizione di riforme della dirigenza pubblica mal congegnate e puntualmente picconate dalla Corte Costituzionale.

Risulta poi piuttosto miope la prospettiva di rendere fungibili i segretari con la dirigenza locale.

Infatti, non si spiega perché mai dirigenti selezionati, formati e governati dallo Stato (al momento essi sono governati dal Ministero dell'Interno) possano essere destinati al ruolo unico dei "dirigenti locali", per essere colà confusi con funzionari invece tradizionalmente reclutati, selezionati, formati e governati in ambito locale. In particolare, le procedure di selezione e di progressione in carriera dei segretari appaiono notevolmente più rigorose e "competitive" rispetto a quelle che si esperiscono localmente per giustificare questa confusa dispersione della loro professionalità in ambito che è loro alieno.

E' vero che la riforma prevede per principio: "*la piena mobilità tra i ruoli*". Ma sappiamo anche quanto queste affermazioni di principio poi trovino ostacolo nelle dinamiche concrete della realtà.

In ogni caso, la bruciante delegittimazione insita nella abolizione che, unici, i segretari subiscono, esige misure riparatorie e compensatorie.

Occorrerebbe, in primo luogo, prevedere requisiti di pensionamento agevolato per coloro che dopo svariati decenni di onorato servizio si vedono radicalmente modificato il contesto lavorativo. Lo Stato, che dovrebbe essere il garante del principio *pacta sunt servanda*, non può cambiare radicalmente le carte in tavola (come avviene con l'abolizione di una figura professionale) senza offrire alcuna misura riparatoria.

Allo stesso modo, occorre prevedere misure di sostegno all'effettivo conseguimento degli incarichi da parte degli ex segretari.

LE CONTROINDICAZIONI E I PUNTI DEBOLI DELLA RIFORMA DEL GOVERNO

La frettolosa eliminazione della rete nazionale dei segretari rischia di creare un pericoloso vulnus non solo alla corretta funzionalità degli enti locali e sul piano della legalità amministrativa, ma anche nel tessuto istituzionale di questo Paese, perché viene meno un elemento unificante, che ha sempre svolto una funzione di collante o di cerniera tra lo Stato e le Autonomie Territoriali. Un silenzioso anello di congiunzione e di coesione tra gli ordinamenti costitutivi della Repubblica, in grado di assicurare una preziosa uniformità nell'azione amministrativa sui diversi territori.

Non a caso proprio dai territori, dove evidentemente c'è maggiore consapevolezza dell'importanza del ruolo svolto dai segretari, si sono sollevate numerose e forti proteste per stigmatizzare la scelta abolizionista del governo e ribadire l'esigenza di salvaguardare la figura del segretario, quale insostituibile risorsa professionale e fondamentale presidio di legalità delle amministrazioni pubbliche. A tal riguardo basti solo ricordare che ben nove Consigli regionali (Lombardia, Liguria, Puglia, Campania, Basilicata, Abruzzo, Toscana, Piemonte, Marche) a cui si è aggiunta anche l'Assemblea Regionale Siciliana, hanno approvato ordini del giorno o mozioni a difesa della figura del segretario comunale, mentre un no categorico e senza mezzi termini all'abolizione dei segretari è stato pronunciato dall'Associazione Nazionale dei Piccoli Comuni Italiani (ANPCI), nonché dalle ANCI regionali di Campania, Calabria, Sicilia, Veneto, Marche, da Legautonomie, da tanti comuni italiani, nonché da numerosi intellettuali, magistrati ordinari e della Corte dei Conti, da professori universitari e da personalità del mondo politico, che hanno aderito ad un manifesto a tutela della figura del segretario comunale ideato da una associazione di categoria.

Un coro unanime di motivato dissenso al quale il governo è rimasto inspiegabilmente sordo, proseguendo nella pervicace volontà di realizzare il proposito abolizionista.

Una decisione che rischia di riverberarsi negativamente anche nell'azione di prevenzione e di contrasto della corruzione e dei fenomeni di illegalità, smantellandosi la più grande e capillare rete di presidi territoriali, rappresentati per l'appunto dai segretari, titolari ex legge n. 190/2012, delle delicate funzioni di responsabile anticorruzione. Anche su questo delicato versante non si comprende l'utilità e la conformità al pubblico interesse della scelta del governo di disfarsi di tali figure, che attualmente rappresentano una componente fondamentale del sistema di prevenzione costituito dalla legge anticorruzione, essendo dei veri e propri presidi operativi sul territorio, chiamati ad interagire con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e a dare attuazione alle sue direttive.

In un momento storico in cui il nostro Paese è devastato dalla piaga della corruzione e del malaffare e nel quale si leva forte il bisogno di potenziare l'attività di prevenzione e di repressione dei fenomeni criminali che inquinano la vita amministrativa, depredando i cittadini di risorse che potrebbero essere destinate allo sviluppo e al benessere della comunità, il governo sceglie invece, non si capisce quanto consapevolmente, di percorrere altre strade, destrutturando un sistema che vede protagonisti i segretari e indebolendo oggettivamente la stessa azione dell'Autorità Anticorruzione. Né può

valere l'obiezione che le funzioni di responsabile anticorruzione saranno affidate ad altri funzionari o dirigenti comunali, in quanto si disperde comunque un know how maturato dai segretari, nella predisposizione dei piani comunali di prevenzione e nell'attuazione delle misure preventive in quei procedimenti amministrativi più esposti ai tentativi di infiltrazione criminale, dove si annidano i maggiori rischi di corruzione, quali appalti, concessioni, autorizzazioni, attribuzione di sovvenzioni e nella gestione del personale.

Senza considerare che i segretari dovrebbero garantire in misura superiore, rispetto ad altri soggetti reclutati con procedure selettive meno rigorose, l'esigenza di costituire una barriera locale in grado di contrastare le pressioni ambientali malavitose, non fosse altro per la cultura della legalità che sanno esprimere e per la loro qualifica di pubblici ufficiali dipendenti statali, incardinati nel Ministero dell'Interno.

Ma oltre a queste ragioni che sarebbero già di per sé sufficienti a rendere del tutto inopportuna la decisione governativa in esame, vi sono ulteriori considerazioni che dovrebbero indurre ad una seria riflessione. I costi della riforma non sembrano essere stati adeguatamente analizzati come sostenuto ad es. dal Presidente della Corte dei Conti Raffaele Squitieri nella audizione in commissione affari costituzionali del Senato, dove l'alto magistrato ha espresso perplessità sulla abolizione dei segretari comunali e sulla loro inclusione nel nuovo ruolo unico della dirigenza, anche per i possibili effetti finanziari non quantificati. Come non risultano adeguatamente stimati i concreti rischi di perdita dell'incarico e dello stesso rapporto di lavoro, per molti tra segretari e dirigenti, che sarebbero inseriti nel medesimo ruolo, entrando in concorrenza per i limitati posti dirigenziali disponibili negli enti locali. La riforma Madia prevede infatti che dopo un determinato periodo di tempo, che dovrà essere definito dai decreti attuativi, il dirigente rimasto, suo malgrado, privo di incarico potrà essere licenziato. Non è chiaro a chi spetti l'onere retributivo del dirigente durante il periodo di assenza di incarico, ma è palese il rischio di un condizionamento e di un'indebita ingerenza della politica sulla carriera dei dirigenti. Le logiche di questa riforma governativa della Pubblica Amministrazione sono chiaramente orientate ad aumentare i margini di discrezionalità politica nel conferimento degli incarichi, sacrificando l'autonomia del dirigente e accentuando la sua soggezione rispetto alla politica.

La riforma vuole trasformare un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, costituito con vincitori di pubblici concorsi, in un rapporto lavoro di tipo precario, che potrà essere risolto, anche senza alcuna colpa imputabile al dirigente, semplicemente con il mancato conferimento dell'incarico. I rischi di contenzioso attivato dai dirigenti rimasti senza incarico, magari perché politicamente scomodi o non allineati, sono come si vede alti ed è chiaro che il sistema non può reggere le diseconomie derivanti dal fatto che vi possano essere dirigenti con contratto a tempo indeterminato in disponibilità, retribuiti senza che siano messi in condizione di lavorare, mentre si allargano inopinatamente le maglie per l'assunzione intuitu personae, senza concorso di dirigenti cooptati dalla

politica, venendo innalzata negli enti locali fino al 30% la soglia dei posti della dotazione organica attribuibili con metodi clientelari.

Appare chiaro che questa riforma della dirigenza, laddove tende ad ignorare i principi costituzionali più volte affermati dalla Corte Costituzionale, di autonomia e imparzialità della dirigenza, che è posta al servizio esclusivo della nazione, sia inficiata dagli stessi vizi che avevano provocato il fallimento di altre precedenti riforme, che avevano tentato di introdurre lo spoils system, denunciando la ricorrente tentazione della politica di condizionare la dirigenza pubblica e di sottometterla al proprio controllo attraverso nomine a contenuto fiduciario (si vedano al riguardo le sentenze della Corte Costituzionale:

- 16 giugno 2006 n. 233 (limiti dello spoils system nelle regioni);
- 23 marzo 2007, nn. 103 e 104 (illegittimità dello spoils system);
- 7-20 maggio 2008, n. 161 (limiti di applicabilità delle norme sullo spoils system ai dirigenti esterni alla p.a.);
- 24 ottobre 2008 n. 351 (illegittimità della corresponsione dell'equo indennizzo, in luogo del reintegro, nei confronti dei dirigenti sottoposti illegittimamente a spoils system);
- 28 novembre 2008, n. 390 (necessità del rispetto dei principi del giusto procedimento in caso di revoca dei dirigenti);
- 5 febbraio 2010, n. 34 (ristretti limiti entro cui può ritenersi legittimo ai sensi dell'art. 97 Cost. lo spoils system e conseguente illegittimità della decadenza automatica dalla carica dei direttori generali delle Aziende sanitarie locali);
- 15 gennaio 2010 n. 9 (illegittimità della riserva dei posti in favore di persone esterne all'amministrazione per il conferimento degli incarichi dirigenziali; senza il ricorso delle specifiche esigenze di interesse pubblico);
- 5 marzo 2010, n. 81 (illegittimità della previsione di una cessazione automatica; ex lege e generalizzata, degli incarichi dirigenziali «interni», anche se conferiti al personale non appartenenti ai ruoli di livello generale);
- 28 ottobre, 2010, n. 304 (necessità di assicurare una chiara distinzione, tra funzioni politiche e funzioni amministrative di tipo dirigenziale ed illegittimità dei meccanismi di decadenza automatica dei rapporti dirigenziali in corso con eccezione degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro);
- 11 aprile 2011, n. 124 (illegittimità costituzionale dello spoils system per incarichi dirigenziali che comportano l'esercizio i compiti di gestione);
- 25 febbraio 2015, n. 37 (illegittimità dell'attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari delle Agenzie fiscali);

Inoltre, il processo di revisione costituzionale attualmente in corso non contempla modifiche alle norme del Titolo III, Sezione II (La pubblica amministrazione), se non per l'aggiunta, all'articolo 97, 1° comma, della trasparenza al buon andamento ed all'imparzialità, come finalità assegnate alle leggi in materia di pubblici uffici, e, pertanto, la giurisprudenza costituzionale in materia dovrà mantenere intatto il proprio

valore. (in merito ai vizi di legittimità del DDL si veda anche l'allegato 4) "profili di incostituzionalità")

Il principio di imparzialità, come ben evidenziato dalla Corte, esclude che il dirigente possa essere al servizio di una parte politica piuttosto di un'altra e lo impegna a perseguire nella propria azione unicamente l'interesse pubblico.

I vizi insiti in questo progetto di riforma governativo della dirigenza pubblica sono tali da far sperare che sia respinto dal Parlamento, o che sia quantomeno corretto nelle sue palesi incongruenze e nelle sue più illogiche previsioni, prima fra tutte l'abolizione della figura del segretario comunale, della quale non va esclusa aprioristicamente l'esigenza di una rivisitazione, anche per liberarla di talune criticità nell'attuale assetto funzionale e nel rapporto con la politica locale, che rischiano di delegittimarla e indebolirla.

LE CONTRADDIZIONI DEL DDL ED I PROBLEMI ACUITI

Il DDL uscito dalla Camera, contraddicendo doppiamente se stesso, enuclea – nel mare indistinto della dirigenza pubblica ed in maniera del tutto inopinata – una "funzione di direzione apicale" di cui addirittura prefigura, sia pure in maniera confusa e contraddittoria, i compiti ma al tempo stesso abolisce coloro che per 150 anni sono stati titolari di quelle funzioni.

Ossia, per essere più chiari, il DDL, disattendendo il suo stesso impianto "ideologico" generale (quello per cui la dirigenza evocherebbe un profilo professionale flessibile ed uniforme), individua un profilo professionale "peculiare", meritevole di una specifica normativa di dettaglio che arriva già a prefigurarne i compiti precisi, ma allo stesso tempo decreta la liquidazione dei dirigenti che sono stati per decenni reclutati, selezionati e specificamente formati proprio per svolgere quelle funzioni.

Siamo alla esaltazione della contraddizione.

Ed il legislatore non può continuare a lanciare ad un Paese ormai esausto segnali così clamorosamente contraddittori.

Così come sono intrinsecamente contraddittori anche i famosi "compiti" che il DDL attribuisce alla "direzione apicale". Si tratta, come noto, "*dei compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa*".

Come è di tutta evidenza, questa triade di attribuzioni non soltanto poco si coordina con il TUEL, sul quale essa inesorabilmente impatta ma non risolve neppure quella contraddizione di fondo che aveva individuato, con raro acume, l'allora Ministro degli affari regionali in una audizione sulle linee programmatiche tenuta proprio davanti a questa on.le Commissione il 7/5/2014 (cfr.[http://www.legautonomiemarche.it /lam/News-Events/News/AFFARI-REGIONALI-E-AUTONOMIE/main/0/file/AUDIZIONE%20MINISTRO%20AFFARI%20REGIONALI.pdf](http://www.legautonomiemarche.it/lam/News-Events/News/AFFARI-REGIONALI-E-AUTONOMIE/main/0/file/AUDIZIONE%20MINISTRO%20AFFARI%20REGIONALI.pdf)).

Non abbiamo tempo per approfondire le contraddizioni che pone quella triade di "compiti" ma certo una figura/funzione che è chiamata ad attuare "*l'indirizzo politico*" con estrema difficoltà può essere anche incaricata, in maniera enfatica e specifica, del "*controllo della legalità dell'azione amministrativa*". La prima funzione implica una

stretta subordinazione/consentaneità con il vertice politico mentre la seconda ne invoca un netto distacco.

Ma tutto il contesto appare in qualche misura improvvisato anche dal punto di vista nomenclatorio. Si parla ripetutamente di *“indirizzo politico”* laddove è tradizionalmente noto che a livello locale si dovrebbe più correttamente parlare di *“indirizzo politico-amministrativo”* (così come, del resto, fa giustamente l’art. 42 del T.U.E.L., per citare una norma campione).

Ma vi è di più che mere questioni lessicali. Nel contesto del n. 4) della lettera b) dell’art. 9 del testo al vostro esame, salta fuori ad un certo punto, in maniera a dire il vero piuttosto inopinata, una *“funzione di direzione apicale”* che si stenta a ritenere come la risultante dei tre compiti individuati dallo stesso punto 4).

In effetti, ad una normale analisi logica, la funzione di direzione non risulta affatto il prodotto dei tre *“compiti”* indicati dal testo della riforma. Certamente non deriva dalla funzione di *“di attuazione dell’indirizzo politico”*, che vale solo a ribadire la *“dipendenza funzionale”* del dirigente al vertice politico. Altrettanto certamente non deriva dalla funzione di *“coordinamento”* che non suppone alcun rapporto di sovra ordinazione con la struttura e gli altri dirigenti e soprattutto non attribuisce nessun potere reale. E meno che mai può discendere dal *“controllo della legalità dell’azione amministrativa”*. Insomma, in base ad un vecchio principio di empiria pratica, ciò che non è previsto nelle parti non può risultare nel totale.

Siamo, quindi, al cospetto di un piccolo pasticcio.

Sottostimate anche le criticità che si prefigurano nei comuni che la riforma semplicemente definisce *“di minori dimensioni demografiche”*, a proposito dei quali si prevede: *“...l’obbligo di gestire la funzione di direzione apicale in via associata, coerentemente con le previsioni di cui all’articolo 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122,”*.

Anche qui un ulteriore segnale di lassismo viene lanciato ai comuni. Sappiamo tutti con quanta legittima insofferenza le autonomie locali stiano vivendo questo obbligo di gestire in forma obbligatoriamente associata le funzioni fondamentali, tanto è vero che a 5 anni dal varo dell’iniziale input siamo all’ennesimo rinvio ed i comuni mordono il freno rispetto ad una riforma (quella delle gestioni associate obbligatorie) anch’essa malata di centralismo.

Inserire la funzione apicale nel tritacarne delle *“gestioni associate”*, rischia di innescare ulteriori complicazioni ad un percorso già di suo irto di ostacoli e quindi fomentare ulteriori ritardi.

Non bisogna dimenticare che molti comuni minori hanno scelto la strada del ricorso giurisdizionale al fine di adire la Corte Costituzionale per far dichiarare illegittima una normativa – quella delle gestioni associate obbligatorie – che appare troppo centralista ed anche poco utile per lo stesso scopo che si prefigge.

CONCLUSIONI

Alla luce delle complesse questioni che qui si è cercato di compendiare, noi non abbiamo subordinate da proporre.

A nostro sommo giudizio la scelta è una sola: stralciare la posizione dei segretari comunali e provinciali perché la riforma del loro ruolo e delle loro funzioni sia organicamente trattata nella sua naturale *sedes materiae*: la riforma delle autonomie.

Noi crediamo che si debba seguire necessariamente lo stesso percorso che si sta seguendo per altri dirigenti, la cui disciplina non viene dettata nella generica riforma della PA.

Noi crediamo soprattutto che nelle riforme non valga la fretta ed il decisionismo declamatorio. Le riforme si possono anche veder approdare nella Gazzetta Ufficiale a colpi di maggioranza. Le vere riforme sono però quelle che, dopo la rituale pubblicazione nella Gazzetta, trovano efficace invero nella prassi.

In questi anni abbiamo avuto troppe riforme scritte in fretta ma altrettanto in fretta tramontate. Puntiamo invece ad avere una riforma seria.

Noi crediamo che voi stessi, se analizzerete con animo scevro da ogni condizionamento, non potrete che giungere alla nostra stessa, ragionevole conclusione.

Per questo non proponiamo subordinate.

La materia è troppo complessa per poter essere corretta a colpi di emendamenti che, per il loro inevitabile tratto di estemporaneità ed occasionalità, rischiano di creare più problemi di quanti ne risolvano.

Confidiamo nella vostra retta coscienza e ad essa affidiamo fiduciosi questo nostro contributo.

Da sempre disponibili a contribuire con le nostre proposte al miglioramento della Pubblica Amministrazione siamo sin da ora pronti a sederci ad un tavolo di confronto affinché un tal sì importante argomento trovi le giuste risposte e le migliori soluzioni per una Pubblica Amministrazione efficiente, moderna ed a misura di cittadino.