

Continua il confronto sulla "compatibilità" di ruoli del Direttore e Segretario generale

Prima di entrare nel merito della *vexata quaestio*, voglio esprimere la mia personale opinione sul tono degli interventi a favore o contro la sovrapposizione dei ruoli di Direttore Generale e di Segretario Generale, che si sono succeduti in questa rivista, come pure in altre specializzate: tono che può essere sintomo di quella mancanza di serenità che, come si sa, non porta mai a risolvere alcuna questione.

Mi piacerebbe, in altri termini, che la discussione perdesse quei tratti da guerra per la sopravvivenza adottati soprattutto da chi, come i Segretari, ha visto mutare in maniera molto significativa il proprio ruolo a ragione dell'evoluzione della normativa sugli Enti locali che ha preso l'avvio con l'ultimo decennio del secolo.

Lo dico perchè sono convinto che un atteggiamento un pò più sereno contribuirebbe a mettere in luce quella che, a mio avviso, è tra l'altro **l'unica prospettiva credibile per le due figure: la loro convivenza.**

Alla luce di una pacata disamina questa appare la soluzione non solo pienamente praticabile, ma anche, almeno per l'immediato futuro, preferibile.

Vedo invece chiaramente emergere il richiamato atteggiamento da guerra di religione in alcune forzature logiche, poste spesso a conclusione di argomentazioni che sembrano condurre dalla

parte opposta, che comportano sempre l'ineluttabilità della sovrapposizione dei due ruoli in un'unica figura (quella del Segretario...)

E' il caso a mio avviso delle argomentazioni di **Pietro Barrera** ai tempi in cui dirigeva il corso di accesso in carriera presso la scuola dei Segretari, riprese in parte dal Segretario della Provincia di Pesaro-Urbino, nell'ultimo numero di questa rivista.

Le loro disamine, proprio perchè serie ed approfondite, non meriterebbero di ridursi all'evidente forzatura conclusiva che lascia a nudo l'unico vero argomento che, per quanto poco "nobile", hanno veramente in mano ai fautori dell'eliminazione della figura del Direttore Generale e che si riassume nel suggerimento (esplicito nelle conclusioni di **Roberto Rondina** e appena un poco meno negli interventi di **Barrera**) dato ai Sindaci e ai Presidenti, di risparmiare sulla spesa, con un'opzione peraltro obbligata sul chi scegliere fra le due figure, visto che i Segretari sono riusciti a permanere "obbligatori per legge" mentre i Direttori non lo sono mai stati.

Sono invece convinto che la maggioranza dei Segretari non la pensi così ed anzi abbracci una posizione diametralmente opposta.

Posizione ben rappresentata da chi, per precisa convinzione, perfettamente speculare e contraria a quella dei succitati suoi colleghi, sull'incompatibilità fra le due funzioni se poste in capo ad un unico soggetto, se ha accettato l'incarico di Direzione Generale lo ha fatto abbandonando temporaneamente i ruoli del Segretari.

Poiché questo è anche il mio convincimento, cercherò di seguito di renderne esplicite le ragioni.

Presupposto ne è sicuramente il dato di fatto che il Direttore Generale costituisce qualche cosa di nuovo nel nostro ordinamento e non è pertanto nè un modo "moderno" di chiamare il Segretario Generale, nè tantomeno una sua naturale evoluzione.

Ciò è dimostrato in modo inconfutabile dalla profonda diversità delle funzioni che la legge affida al Direttore Generale rispetto a quelle tradizional-



Giancarlo De Maria

mente svolte dal Segretario Generale. Siamo in presenza di un salto, di una cesura e non certo di una crescita lineare. Nulla di ciò al cui controllo era preposto un tempo il Segretario Generale ha a che fare, infatti, con i criteri di efficacia ed economicità introdotti esplicitamente dalla L.241/90 come fari di riferimento per l'azione amministrativa e che, in alcuni Enti che solertemente a quei principi vollero uniformarsi, determinarono l'introduzione della figura del Direttore Generale ben prima che la cosiddetta legge Basanini bis ne facesse esplicita (e in fondo tardiva) previsione.

Lo stesso accento posto dalla medesima L.241/90 sulla necessità di trasparenza dell'azione amministrativa, "chiamava", se non esplicitamente ancora richiedeva, una figura nuova cui assegnare l'altrettanto innovativa funzione di responsabile del processo di programmazione degli obiettivi, dell'allocatione su di essi delle risorse necessarie alla loro realizzazione, del monitoraggio sul loro andamento e sui loro esiti finali. Era nei fatti necessario fin da allora, a questi fini, un coordinatore dei Dirigenti, che, tra l'altro, avesse voce in capitolo sulla valutazione delle loro performance. Sappiamo come poi il quadro normativo in materia sia stato arricchito dai Decreti Legislativi 29 e 77 e loro successive integrazioni nonchè recepito dai primi Contratti di lavoro a questi successivi. Ed a proposito di Decreto 29, la ragion d'essere del vecchio Segretario Generale nulla aveva a che fare neppure con quello che costituisce invece un altro fondamentale presupposto normativo della figura del Direttore Generale: la



Dr. Roberto Rondina, segretario e direttore generale di Pesaro e Urbino

Segue a pagina 13

Il Direttore generale incarna lo snodo tra politica e gestione

separazione di funzioni tra organi politici e organi burocratici.

Il Direttore Generale incarna, infatti, il punto di snodo tra politica e gestione.

Se è essenzialmente dirigente tra i dirigenti (e quindi sicuramente mai assimilabile ad un ruolo politico) è però anche colui che ha il compito di interpretare e tradurre in strategie operative (ed in dettagliati piani degli obiettivi) l'indirizzo politico, facendosi garante, nei confronti di chi è diretto e unico responsabile di fronte ai cittadini dell'utilizzo delle risorse pubbliche, che tali risorse siano impiegate nella ricerca di sempre più elevati livelli di efficienza e di efficacia.

Nel contempo, costituisce la figura che è legata all'organo politico di vertice da un solido rapporto di fiducia, in funzione di garanzia sulla lealtà dell'insieme dei dirigenti che, in quanto Direttore Generale, è chiamato a coordinare: non può, infatti, sfuggire che se la lealtà dei dirigenti non potesse essere richiesta e pretesa dall'organo politico con adeguati strumenti (tra cui appunto la funzione del Direttore Generale) l'attuale assetto normativo sulla distinzione dei ruoli e lo stesso quadro istituzionale che regola nel complesso le Autonomie locali non potrebbe che andare in crisi.

Da quanto affermato emerge che la funzione di coordinamento dei dirigenti affidata al Direttore Generale nell'ambito della nuova cultura dell'efficacia propugnata dalla legge, ha natura del tutto diversa dalla funzione di coordinamento che veniva attribuita al Segretario Generale nel vecchio quadro normativo.

Anche a ragione di questo particolare aspetto, possiamo affermare con sicurezza di non trovarci di fronte ad un processo evolutivo.

Il coordinamento dei dirigenti affidato al Segretario trovava infatti la sua ragion d'essere nel precedente e superato sistema valoriale della P.A., e quindi degli Enti locali, imperniato pressoché esclusivamente sul principio di legalità e poco o niente sugli esiti pratici dell'azione amministrativa.

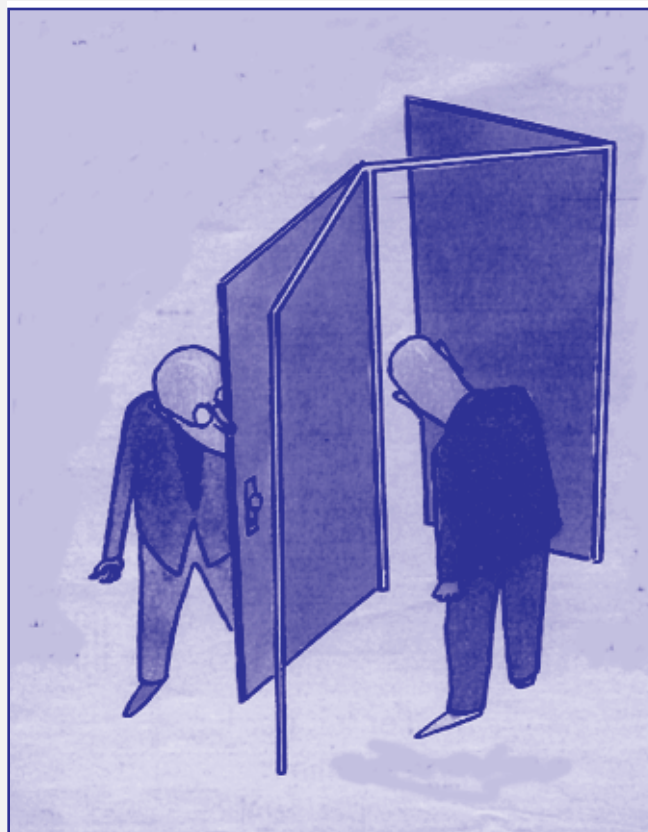
Logico che, in quest'ambiente, al vertice della struttura dirigenziale venisse posta la figura del Segretario Generale: in quanto, appunto, investita dallo Stato della funzione di controllo sul rispetto della legalità dell'azione amministrativa da parte degli Enti locali, e parte fondamentale, quindi, di quel più ampio sistema di controlli esterni tipico di una fase storica che tardava a riconoscere la raggiunta "maturità" degli Enti stessi. Interessante notare che il Segretario Generale era posto al vertice di una dirigenza che tale era solo di nome e non ancora di fatto, mancando ad essa l'elemento costitutivo prioritario della funzione dirigenziale: la responsabilità sul raggiungimento degli obiettivi di propria competenza utilizzando in piena autonomia le risorse allo scopo assegnate (nel caso nostro, dall'organo politico piuttosto che, come nel privato, da un Consiglio d'Amministrazione). Al vertice quindi di una "dirigenza" che aveva il solo obbligo di agire nel rispetto (e sotto l'ombrello protettivo) delle leggi, dei regolamenti e delle circolari di quelle attuative ed interpretative (..... e di rivolgersi al Segretario se ancora sussistessero dubbi).

Il Segretario Generale era insomma colui che, con l'apposizione del suo parere obbligatorio, rendeva "perfetta" non solo la delibera ma anche, contestualmente, la deresponsa-

bilizzazione dei dirigenti.

Il presente però vede ormai il pieno concretizzarsi negli Enti locali di una vera e propria rivoluzione culturale e quindi vede inevitabilmente spostarsi la funzione di coordinamento dei "nuovi" dirigenti "responsabilizzati" nella figura del Direttore Generale: figura che ha tra i suoi scopi fondamentali l'introduzione e la valorizzazione nell'Ente di una filosofia organizzativa basata precisamente sul principio di responsabilità e con ciò sui nuovi valori di trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Fortunatamente, sull'eventualità del permanere della fun-



zione di controllo in capo al Segretario Generale, va aggiunto per precisione che il Legislatore si è preoccupato di dissipare ogni dubbio, consegnando all'autonomia statutaria e regolamentare degli Enti il compito di disegnare il quadro delle funzioni, dei compiti e delle procedure per mezzo delle quali si esplicita e concreta l'attività di "consulenza" del Segretario.

Se così non fosse stato, il semplice fatto che ancor oggi il Segretario Generale non sia posto alle dipendenze dell'Ente locale, ma di un'entità ad esso esterna, ci farebbe sicuramente assistere ad un dibattito e a chissà quali ulteriori forzature logiche a dimostrazione che, magari in forma attenuata, questa funzione di controllo (esterno e "superiore"?..chissà!) possa ancora essergli ascritta.

A conclusione dell'argomentazione in ordine alle motivazioni che stanno alla base della loro esistenza e in ordine alla diversa natura della loro funzione di coordinamento dei dirigenti, possiamo quanto meno affermare che Direttore e il Segretario sono figure affatto diverse e, almeno in ordine alla ratio che le ha introdotte nell'ordinamento, anche abissalmente distanti.

Segue a pagina 14

La cultura del fare che si sta affermando negli Enti locali non ha ovviamente soppiantato, ma si è finalmente affiancata con pari dignità, alla cultura del mero rispetto della legalità: la figura del Direttore Generale di questa ormai irrinunciabile nuova cultura è probabilmente l'espressione più visibile e significativa: pertanto è impensabile che anche ad esso si possa rinunciare, sempre che non si voglia tornare indietro rispetto al cammino fatto negli ultimi 13 anni.

Dall'inconfutabile e perfino banale assunto, ben valido peraltro anche al di fuori dell'ambiente pubblico (!), che il principio di legalità non può comunque mai venir meno, si potrebbe agevolmente e un po' sbrigativamente trarre la conclusione che anche la figura del Segretario Generale avrà assicurato un suo futuro negli Enti locali.

In realtà è una conclusione che non si può trarre da questa semplice premessa. Abbiamo infatti affermato che i dirigenti negli Enti locali sono finalmente usciti dalla minore età: quindi la loro responsabilità si estenderà sempre anche a quella sul rigoroso rispetto della legalità degli atti che essi producono, ovvero istruiscono per l'organo politico, e che, in questo, non possono né debbono usufruire di alcuna forma di tutoraggio.

La necessità del permanere della figura del Segretario, pertanto, non la si deve imputare al suo ruolo di consulente della dirigenza e degli amministratori, bensì a quello di punto di riferimento per l'organizzazione e la manutenzione di una funzione di controllo giuridico-amministrativo interno, che può concretizzarsi ad esempio (come di fatto avviene di già in alcune amministrazioni locali) in un controllo rigorosamente a campione e a posteriori sulle delibere e le determinazioni dirigenziali.

Va tenuto presente che attenersi al principio di legalità dell'azione amministrativa significa, oggi, rispettare anche le disposizioni di legge che pongono al centro i valori dell'efficienza e dell'efficacia: pertanto si può concludere, non certo paradossalmente, che su questo aspetto la funzione di controllo interno di legalità spetti proprio al Direttore Generale. Trascurando comunque a fini conclusivi quest'ultima considerazione, possiamo affermare che **il presidio del sistema di controllo interno giuridico-amministrativo appare oggi come l'unica funzione che non solo giustifica ma rende opportuno e necessario il permanere negli enti**

della figura del Segretario Generale.

Si viene dunque a creare un parallelismo tra le due figure del Direttore Generale e del Segretario Generale in quanto poste a presidio di due distinti aspetti del sistema dei controlli interni, quello di legalità e quello di efficienza-efficacia; parallelismo che spiega e giustifica anche la non sovraordinazione reciproca voluta dalla legge.

In conclusione:

contro l'unificazione in un'unica figura delle due funzioni giocano in primo luogo le argomentazioni esposte in ordine alla distanza tra le due posizioni: distanza che è la conseguenza delle ben diverse motivazioni "culturali" che hanno determinato l'introduzione delle due figure in periodi storici anch'essi ben diversi.

Ne discende la non sostenibilità della "naturale evoluzione" del ruolo del Segretario Generale in quello di Direttore Generale.

In secondo luogo, e in ordine alle argomentazioni successivamente trattate sulle articolazioni del sistema di controllo interno, **la coincidenza dei due ruoli verrebbe perfino a configurare una concretizzazione della mai ammissibile sovrapposizione in capo ad un unico soggetto tra le funzioni di controllore e controllato.**

Al Segretario Generale spetterà il compito di "controllare" che nell'approccio alla soluzione dei problemi il Direttore Generale non trascuri e non incoraggi a trascurare gli aspetti giuridico - legislativi. Al Direttore Generale spetterà il compito di "controllare" che il rispetto della legalità, presidiato dal Segretario, non sfoci in un formalismo penalizzante dei livelli di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa tesa al soddisfacimento delle esigenze della comunità amministrata.

In realtà l'opzione di voler far coincidere a tutti i costi le due funzioni nell'unica figura obbligatoria, quella del Segretario, oltre a costringere a sforzi titanici tesi ad un forzoso riciclaggio chi non necessariamente (e di fatti quasi mai) è portato ad occuparsi di materie che non aveva incluso nei propri orizzonti formativi e lavorativi, può generare un sospetto consenso da parte di alcuni Amministratori locali, motivato da argomentazioni assai poco condivisibili almeno sul piano concettuale.

Ad esempio, motivato dalla volontà di "risparmiare" uno stipendio elevato da parte di Amministratori già costretti a

fare i conti con ristrettezze di bilancio, vincoli e blocchi nuovamente imposti dal Governo centrale.

A questo problema c'è chi ha suggerito di porre rimedio prevedendo per legge il (graduale) passaggio dei Segretari Generali negli organici dei Comuni e delle Province, che avrebbero in tal modo la possibilità di coprire idonei posti dirigenziali resisi vacanti.

O, quanto meno, volendo mantenere i segretari in capo all'Agenzia, consentendo per legge un più disinvolto impiego dei Segretari su funzioni dirigenziali.

Ma entrambe queste soluzioni renderebbero impossibile affidare al Segretario il presidio e l'organizzazione della funzione di controllo interno amministrativo, poiché comporterebbero inevitabilmente la sua dipendenza gerarchica dal Direttore Generale. Perciò, non potendosi affidare ad un subordinato il controllo sull'attività di un superiore, né potendo peraltro essere sottratte al coordinamento del Direttore Generale le sole funzioni dirigenziali che verrebbero affidate al Segretario, le soluzioni prospettate sono senz'altro da scartare.

Ma ciò che, in realtà, deve maggiormente preoccupare, è l'ipotesi che la motivazione per così dire "economica" nasconda la resistenza di molti Amministratori ad accettare la rigida separazione dei ruoli tra politica e gestione o, quanto meno, ad accettare la logica programmatico - progettuale dell'azione amministrativa che comporta ed è al tempo stesso sottesa all'introduzione del Direttore Generale. Logica che preclude quella gestione maggiormente flessibile e quindi più direttamente governabile dall'organo politico cui era abituato l'Amministratore Locale del "vecchio regime".

Ha ben ragione pertanto Leonardo Lo Tufo, nel suo articolo dell'Agosto 2002 su questa rivista, a mettere in guardia i Segretari a non fare la figura dei "gonzi" pronti a cadere in una trappola che li riporterebbe nell'"angoletto" cui erano di fatto relegati prima degli anni '90.

Avvertimento questo che può essere però colto solo da quanti tra i Segretari (a mio parere la stragrande maggioranza e la totalità delle giovani leve) alla riforma credono e ad essa non preferiscono il tepore (e l'ombra) che il suddetto "angoletto" potrebbe nuovamente garantire.

Giancarlo De Maria
*Direttore Generale
della Provincia di Bologna*