

Intervento di **MARIA CARMELA LANZETTA** (ex ministro degli Affari Regionali ed ex sindaco) all'incontro su "La tutela della legalità negli enti locali: il ruolo del Segretario Comunale"
Roma 8.04.2015

Dal tema del nostro odierno incontro e da quanto finora esposto da chi mi ha egregiamente e con elevata competenza preceduto è emerso un dato fondamentale comune e cioè la necessità per la nostra P.A. di acquisire un volto nuovo.

Nessuno, se abbiamo l'onestà di riconoscerlo, ha messo in dubbio ciò. Tutti abbiamo sentito e sentiamo l'esigenza immanente, ineludibile e soprattutto doverosamente rapida, del cambiamento delle nostre Istituzioni ma è un cambiamento che ci fa paura perché vuoi per una ragione vuoi per un'altra, temiamo di perdere qualcosa.

Le riforme non sono facili da fare, non sono facili da comprendere, non sono facili da attuare.

Pesa sulle spalle di chi le propone, una grossa responsabilità ma pesa anche sulle spalle di chi ne attrae gli effetti e di chi le deve attuare, altrettanta responsabilità : quella della comprensione e della giusta consapevolezza, anche critica, che deve facilitare l'approvazione evitando, successivamente gli ostacoli al cambiamento .

Questa ritengo sia una ulteriore convinzione comune fra quanti, in modo responsabile, oggi sono i protagonisti. Ma un'altra cosa è certa e cioè che **per la situazione generale del nostro Paese**, non possiamo permetterci di sbagliare perché le ripercussioni sarebbero pesanti per le nostre Istituzioni.

Per questo tutti i contributi hanno una utilità ed una preziosità incalcolabile, soprattutto i contributi che provengono da chi conosce effettivamente lo svolgersi della quotidianità dell'agire amministrativo e comprendere immediatamente **gli effetti della riforma**, ovvero la parte più importante della riforma stessa ed indirizzare alla valutazione di correttivi OGGI che il percorso riformatore non è concluso.

Avere contezza di ciò che si vuole, ovvero del risultato che si vuole raggiungere ci porta senz'altro a metà dell'opera ma conoscere solo in via teorica gli effetti dell'azione è rischioso, è rischioso perché i c.d. correttivi se in via teorica è vero che sono sempre ammissibili, ma se varati successivamente a riforma approvata, a parte i tempi tecnici per la loro approvazione ampliano la confusione e l'ingovernabilità.

Per questo ho fatto un ragionamento forse semplice ma tutto sommato efficace che può valere come contributo.

E' chiaro che il mio contributo nasce dalla personale pregressa esperienza, dal fatto di essere stata io stessa testimone della vita amministrativa di un comune di piccole dimensioni nella mia qualità di sindaco e dall'esperienza e di Ministro per gli Affari regionali e per le Autonomie che mi ha permesso di conoscere sul territorio tanti sindaci e le loro problematiche e di accomunarle o allontanarle dalle mie.

Vero è che il nostro obiettivo prioritario è la legalità dell'azione amministrativa, dobbiamo restituire alla nostra Italia ed alla nostra Amministrazione Pubblica una immagine pulita con una credibilità che la faccia riemergere dal posto in cui è stata relegata a causa dei fenomeni corruttivi che conosciamo.

La legalità è un percorso, nel tempo e nello spazio contro la corruzione ed il malaffare, contro le minacce, contro chi non ha il rispetto dello Stato.

Vero è che al raggiungimento di questo obiettivo servono tante cose e fra tutte ciò che è comune a tutti gli ambiti toccati dalla riforma è lo snellimento. Tutto va in questa condivisibile direzione.

Ma l'aspetto più "discolto" di questo cammino è certamente LA PROFESSIONALITA' di chi ha il potere decisorio e mi riferisco nel nostro caso agli amministratori ed in particolare al nostro tema, alla dirigenza pubblica.

Le mie convinzioni sull'aspetto della riforma che non ritengo di dover celare sono queste:

- non può considerarsi la dirigenza delle autonomie alla medesima stregua di quella statale.
- non ci si può esimere dal controllo
- prima di guardare a cosa si possa fare a mio avviso occorre guardare a cosa abbiamo in termini pratici, non teorici.

Mi spiego:

1. I due tipi di dirigenze sono diverse, ce lo dice la nostra realtà e ce lo dice l'evoluzione normativa che via via si è andata formando in materia. Nel tempo i provvedimenti normativi di riforma della dirigenza locale sono stati molto più incisivi, in termini di contenuto, rispetto a quelli relativi alla dirigenza statale, perché, proprio in relazione alla peculiarità di tali amministrazioni, basilare si è profilata l'istituzione di uno "status dirigenziale" concepito in un'ottica "manageriale". E fin qui ci siamo.

2. **Il controllo** non può eludersi, pertanto si può ridiscutere se interno o esterno ma non può eludersi. Un sistema di controlli è **necessario** ma deve trattarsi di controlli efficaci e per controllo non intendo solo quello nell'accezione repressiva che sfocia nell'intervento della Magistratura Penale o Contabile di responsabilità ma anche di quei controlli che permettono all'Amministrazione di avere una immagine relativa alla sua **organizzazione**.

Non possiamo dimenticare che il sistema è basato pure su un agire quotidiano delle pubbliche amministrazioni che deve essere rispettoso delle norme e dei tempi delle amministrazioni che non sono più quelli passati, oggi si esige rapidità di decisione, decisione corretta sia dal punto di vista del merito che della legittimità amministrativa naturalmente.

La "legge anticorruzione" sebbene così denominata non ci parla SOLO di corruzione, si esprime su due piani, uno normativo diretto (ovvero esprime un modus comportamentale) o indiretto attraverso le deleghe (ed abbiamo avuto i vari decreti legislativi) **ed un altro che è quello dell'organizzazione e nell'organizzazione ci sono le modalità di controllo.**

Ed il controllo, per un principio rispondente ad un criterio di efficacia (oltre che amministrativo) deve essere effettuato da un soggetto terzo.

3. **Le nostre risorse.** La singolarità del nostro Territorio è nota a tutti.

Abbiamo comuni medio/piccoli dove il sistema ha negli ultimi decenni consentito di fare carriera al personale che iniziando dalla categoria A è arrivato alla categoria D ed oggi svolge funzioni dirigenziali. Questo non vuole essere dispregiativo nei confronti di chi ha lavorato e lavora negli enti perché si tratta sicuramente in tanti casi anche di gente volenterosa ma spesso senza un bagaglio culturale e titolo di studio adeguati. Mandano certamente avanti le procedure, si danno da fare come possono.

Abbiamo personale avanti con gli anni che non è aduso alle nuove tecnologie...

Abbiamo personale, stranamente, oserei dire entrato "in massa" a far parte dei piccoli comuni a seguito di legislazioni di favore e/o comunque di contingenza per riassorbire bacini più o meno ampi di precari. Personale spesso squalificato che lavora per inerzia, di difficile riqualificazione al quale si è costretti ad affidare delicate fette di attività amministrativa

Ma abbiamo anche gli amministratori, che spesso seppur professionisti non conoscono i meccanismi amministrativi e spesso si imbarcano in avventure che sul piano morale sono sostenibili ma non altrettanto sul piano giuridico dove vige il principio di uguaglianza formale e sostanziale difficile da comprendere.

Le norme le abbiamo, le regole sul procedimento amministrativo ci sono. Peccato che non abbiamo l'impianto per quelle norme. E ce ne accorgiamo guardando a molti comuni dove il responsabile del procedimento è lo stesso di chi adotta l'atto, di chi pubblica l'atto, di chi lo comunica

all'interessato, di chi ne subisce da solo le conseguenze, di chi deve mediare correttamente fra l'interesse privato e quello pubblico.

Non c'è dubbio che tutto ciò è stato possibile nel bene o nel male grazie alla presenza dei segretari comunali che hanno, oltre al loro ruolo, spesso e volentieri supplito a queste carenze.

Al nostro proposito mi sono posta delle domande, ovvero:

Se è possibile ancora continuare a discutere, per gli enti locali, ed in particolare per gli enti **di piccole/medie dimensioni**, di una qualche utilità di un siffatto dirigente....diverso dagli altri dirigenti.... Ma diverso da quali dirigenti se dirigenti non ci sono!

Se possono ritenersi ancora utili delle competenze oggi assegnate ai segretari comunali. Ma quante e quali sono le competenze del segretario comunale se ogni segretario comunale al di là della formulazione normativa è oggettivamente diverso l'uno dall'altro.

In quale misura possono essere conservate queste competenze rispetto alla nuova idea di dirigente disegnato dalla riforma attuale posto che come ho già detto prima il profilo del dirigente locale (non del segretario comunale) è stato più volte definito nel tempo?

O ancora come possono essere modificate, come ed in che misura possa esserne utilizzata la loro singolare esperienza, evitando il disperdersi di questo patrimonio di conoscenze e sfruttandolo per i nuovi compiti che emergono dalla "legislazione di emergenza" in materia di legalità nella Pubblica Amministrazione?

Ritengo ci sia una sola via, ovvero quella della previsione ed obbligatorietà di un dirigente apicale negli Enti locali cui assegnare dei compiti **di terzietà** specifici che racchiudano, oggi possiamo dire in linea generale, oltre alle reali esigenze delle autonomie, tutte quelle esigenze imposte dall'immagine del nostro Paese.

Rammentando a me stessa ed ai presenti come purtroppo sia vero che si è in un periodo di contingenza ma il vero risparmio sta in un ottimo investimento e non in un solo e semplice taglio di teste per tagliare la spesa del personale.... Mai come in questo momento si impone ogni opportuna ponderazione per evitare il rischio di paralisi del sistema che **io vedo** alla luce della profonda conoscenza della qualità e quantità di risorse presenti soprattutto nei piccoli Enti, **se non si punterà veramente alla presenza dello Stato sui territori negli ambiti in cui deve manifestarsi con la sua autorevolezza.**

La presenza dello Stato deve garantire che le Autonomie Locali seppure nella loro libertà costituzionale di autogoverno non perdano di vista i principi di etica e legalità che il nostro Stato deve avere ed imporre.

Ma è questa la via che sembra essere stata imboccata dall'ultimo emendamento? L'elemento della **terzietà** può essere allontanato dalla garanzia di **legalità che oggi abbiamo l'obbligo di perseguire ad ogni costo?** Come può essere garantita la terzietà se l'elemento terzo deve la sua vita ad una delle parti ?

Relativamente alla proposta di riforma

La proposta mira a superare l'attuale situazione di tendenziale inamovibilità dei dirigenti pubblici, la sfida è quella di costruire una "dirigenza della Repubblica" in grado di guidare il processo di modernizzazione della p.a. C'è chi vede il rischio della precarizzazione della dirigenza, che all'interno del nuovo ruolo unico potrebbe perdere quella autonomia su cui si basa il principio fondamentale di separazione tra politica e gestione. Ma questo è ciò che mi preoccupa di meno per quello di cui noi oggi stiamo discutendo perché mai altro dirigente della nostra Repubblica è abituato a muoversi fra una amministrazione ed un'altra, come il Segretario Comunale, almeno sin dal 1997.

Ritengo che, almeno allo stato dell'arte, ci sia un errore di fondo o forse poca chiarezza fra

l'obiettivo che si vuole perseguire (la legalità e la rinascita del sistema Paese) ed il percorso che si vuole intraprendere per raggiungerlo, ovvero la modifica del sistema dirigenziale.

Non è chiaro se si voglia o meno mantenere un presidio statale di legalità nelle autonomie!

L'errore a mio avviso è quello di avere considerato i dirigenti degli enti locali, cioè quelli iscritti nel ruolo dei dirigenti con i Segretari Comunali anch'essi dirigenti ma unici ad avere avuto nel tempo un ruolo di terzietà che è l'elemento necessario per la persecuzione della legalità.

Lasciamo perdere come e quando e fino a quando questo ruolo è stato ed è esercitato, la differenza c'è e se si mettono sullo stesso piano vorrà dire che essi si occuperanno della gestione come tutti gli altri ed è fatta, non penso che ci siano problemi di capacità ad inserirsi ed occuparsi di gestione, spesso come dicevo prima nei piccoli enti la maggior parte dei segretari comunali si è occupata di gestione!

Ma il nostro discorso è diverso, noi stiamo discutendo di riforma con l'obiettivo di far rinascere la legalità.

E la legalità si ottiene se ci sono una serie di componenti.

PRIMO FRA TUTTI IL CAMBIAMENTO CULTURALE e per dirla alla "Cantone" "è indispensabile una presa di coscienza della pericolosità del male, del danno che crea a tutti i cittadini, **NON UN CAMBIAMENTO CULTURALE MA UNA VERA RIVOLUZIONE CULTURALE;**

SECONDO la rivitalizzazione del senso dello Stato con la previsione dello Stato presente sul territorio.

Ed è quello che oggi in fondo si sta facendo. Lo Stato si sta riappropriando dei principi generali. Lo Stato sta oggi intervenendo per sanare tutte quelle situazioni che hanno accantonato la tutela del pubblico bene a beneficio degli interessi personali (qualunque questi possano essere) Anche il dipendente che non attende con scrupolosità alla propria attività durante l'orario di lavoro svia la cura del pubblico interesse non c'è bisogno di pensare a cose grandi.

E allora se questo è quello cui si sta attendendo ed è quello che si vuole, va certamente **bene la maggiore**, (attenzione dico **maggiore**) responsabilizzazione dei dirigenti ma non dimentichiamoci il controllo.

Il nostro Paese a mio avviso deve recuperare una cosa semplice, l'effettività della sanzione.

Nel rispetto dell'autonomia riconosciuta dalla Costituzione agli enti locali l'unico che può essere terzo e può rimanere tale è solo lo Stato.

Ma questo non lo dico io, lo dice la nostra organizzazione.

Qui noi abbiamo il rappresentante dello Stato, il Presidente dell'ANAC, ma non possiamo pensare che la struttura dell'ANAC metta in piedi un sistema che alla fine sul territorio non ha un suo presidio che non può essere costituito dall'insieme di tutti i dirigenti i quali devono certamente rispondere diversamente rispetto al passato ma gli interlocutori dello Stato non possono essere tanti! Il presidio sarà necessario.

Allora discutiamo di questo Presidio fino ad ora rappresentato dai Segretari Comunali e vediamo come poterlo garantire, si chiameranno segretari comunali, dirigenti apicali, dirigenti del controllo, ispettori, qualsiasi nome va bene, purchè, comunque si tratti di Dirigenti che intervengano a nome dello Stato e con le funzioni specifiche che lo Stato ritiene imprescindibili per il proprio obiettivo di legalità.

Per questo dico che occorre valutare con estrema attenzione i vantaggi e gli svantaggi del nuovo sistema rispetto a quello attuale, previsto per i segretari; si tratta peraltro di un'innovazione di relativo peso giuridico, che nel nuovo contesto dei ruoli unici potrebbe non essere idonea al perseguimento dell'obiettivo legalità proprio per la mancanza di questo elemento di terzietà rispetto alle autonomie.

Certo non può non tenersi conto di un ulteriore elemento e cioè del fatto che la proposta di abolizione del segretario comunale è stata comunque vuoi per una ragione vuoi per un'altra, avversata dalla quasi totalità dei soggetti interessati (Amministrazioni locali, Regioni, ANCI, Autorità anticorruzione, Corte dei Conti e così via) oltre che dalla società civile, che identifica (e di

questo ne sono testimone per i piccoli enti) nel segretario una figura imprescindibile, come garante della legalità e della corretta gestione delle risorse pubbliche . Indipendentemente dalla decisione finale, il perché di questa contrarietà bisogna chiederselo in fase di riforma!

Mi avvio alla conclusione.

Ritengo che in questo contesto sarebbe preferibile, imboccata la strada dell'obbligatorietà del dirigente apicale, procedere ad una revisione complessiva di questo ruolo che è e rimane particolare e che deve essere finalizzato all'innalzamento dei livelli sia di legalità che di efficienza.

La direzione di un ente locale richiede competenze professionali di tipo manageriale. E' altrettanto necessaria, però, una profonda conoscenza del diritto amministrativo, che consente tra le altre cose di sostenere efficacemente le giunte e i consigli comunali, di coordinare il funzionamento degli uffici e di SVOLGERE LE FUNZIONI di responsabile per la trasparenza e per la lotta anticorruzione.

Non solo. La legalità costituisce una condizione essenziale per un corretto uso delle risorse pubbliche.

A ben vedere le competenze di tipo giuridico – oltre a favorire gli obiettivi di stretta legalità - sono essenziali anche ai fini di un'azione amministrativa efficace ed efficiente: l'azienda pubblica infatti non produce beni, bensì servizi e funzioni minuziosamente disciplinate da “regole”. Pertanto, il manager pubblico (per quanto abile sul piano gestionale) deve essere esperto anche di “regole” se – per esempio - vuole semplificare le procedure dello Sportello unico per le imprese senza farsi condizionare dalle centinaia di obiezioni di natura tecnico-giuridica che gli piovono da ogni parte.

In definitiva, la direzione deve essere affidata ad una persona che sia al tempo stesso un fine amministrativista ed un abile manager (o a qualcuno che abbia quantomeno un mix adeguato di tali competenze) e che sia posto in posizione di terzietà rispetto al sistema autonomie o quantomeno gli sia dato un forte sostegno prescrivendo per questo particolare dirigente, uno specifico **profilo professionale** che risponda prima di tutto ALLE ESIGENZE DELLO STATO IN STRETTA RELAZIONE ED ATTIVITA' CON LA CORTE DEI CONTI E L'AUTORITA' ANTICORRUZIONE e SI INTEGRI IN MODO SINERGICO CON GLI INTERESSI DELLE AUTONOMIE .A tale assunto deve ispirarsi ogni tentativo di riforma.