



UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

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

<http://www.segretarientilocali.it>

e-mail: unscp@live.it

PROPOSTA DI RIFORMA DELLA FIGURA DEL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE

Premessa

Il Governo ha inteso avviare un percorso di riforma della Pubblica Amministrazione e della Dirigenza esponendone i contenuti in una lettera del Presidente del Consiglio e del Ministro della Pubblica Amministrazione indirizzata ai dipendenti pubblici, dove al punto 13) della lettera, è proposta la “abolizione della figura del Segretario”.

Perché l’abolizione del Segretario ci appare come un errore e va piuttosto avviata una riforma della figura

Il Segretario è storicamente parte integrante delle autonomie locali ed è il primo collaboratore dell’Amministrazione eletta, svolge un ruolo centrale di garanzia e direzione complessiva dell’ente, ed è fondamentale per assicurare il coordinamento e il buon andamento delle attività ed il conseguimento del programma di governo.

La sua abolizione lascerebbe quindi gli enti locali privi di una dirigenza apicale in possesso delle specifiche competenze professionali richieste dal ruolo di vertice dell’ente.

Peraltro per i Segretari sono già vigenti molte delle proposte di riforma che nella stessa lettera si pensa di estendere all’intera dirigenza pubblica, ed in particolare la temporaneità dell’incarico, che è già legata al mandato amministrativo, una mobilità molto maggiore, l’articolazione in un Albo nazionale.

La proposta di abolizione rischia quindi di indebolire invece che modernizzare la dirigenza da affiancare agli Amministratori e di cui dotare l’ente locale.

Le stesse Autonomie Locali, a fronte di recenti interventi legislativi non sempre coerenti e organici, hanno chiesto più volte non una abrogazione ma una riforma organica dei Segretari, per dotare gli enti di una dirigenza apicale ancora più adeguata per competenze e funzioni alle necessità.

Riteniamo quindi il Segretario una figura dirigenziale non da abolire ma da riformare, con sistemi di reclutamento e di formazione capaci di rafforzarne le capacità professionali, innovandole e rendendo tale dirigente ancora più competente, e maggiormente dotato degli strumenti professionali necessari ad assicurare la direzione complessiva, superando le ambiguità dell’attuale normativa, coniugando le esigenze di legalità con quelle di efficienza.

La proposta di riforma per dotare gli Enti Locali di una figura unica e moderna di dirigente apicale

La riforma dovrebbe prevedere una figura unica di direzione apicale che assicuri:

- **la distinzione ed il raccordo fra attività di indirizzo politico** (quindi garanzia di effettività del principio di separazione fra politica e gestione);
- **attività di gestione ed il coordinamento unitario dell'azione amministrativa** (quindi garanzia di avere una figura dirigenziale di vertice capace di guidare la macchina amministrativa, per l'attuazione gestionale dei programmi e degli indirizzi definiti dagli organi di governo);
- **per garantirne il buon andamento secondo i principi definiti dall'ordinamento** (l'espressione "buon andamento" esemplifica tutti i principali parametri della buona amministrazione, e quindi sostanzialmente assicura che tanto la legalità quanto l'efficienza siano i valori e gli obiettivi di fondo di cui tale dirigente deve essere garante; i valori di legalità, già impliciti nella nozione di buon andamento, sono richiamati anche nella citazione dei principi definiti dall'ordinamento).

Per rispondere a questa esigenza i Segretari sono il bacino professionale più aderente, ma è necessario rafforzare e caratterizzare il ruolo del Segretario, e strutturare i percorsi di accesso e progressione in carriera per garantire che tale classe dirigente sia ulteriormente attrezzata professionalmente, con riferimenti ai diversi livelli di complessità e rilevanza degli enti, dai più piccoli a quelli di massima dimensione, e che vi siano modalità regolate e congrue di reclutamento anche delle migliori professionalità espresse dalla dirigenza delle autonomie.

Per questo **occorre articolare tre livelli professionali**:

- il primo riguardante la direzione dei Comuni con popolazione inferiore ai 10.000 / 15.000 abitanti *, dove, in considerazione delle minori risorse professionali di quegli enti, sia prevista l'attribuzione di funzioni anche di carattere più squisitamente gestionale, nonché di sovrintendenza sui sistemi di controllo interno;
- il secondo riguardante la direzione apicale dei Comuni con popolazione compresa tra i 10.000 / 15.000 ed i 65.000 / 100.000 * abitanti, con l'attribuzione di funzioni anche di sovrintendenza alla gestione dell'ente;
- il terzo riguardante la direzione dei Comuni Capoluogo e dei Comuni aventi popolazione pari o superiore ai 65.000 / 100.000 abitanti *, Città metropolitane nonché delle Province con l'attribuzione di funzioni anche di sovrintendenza alla gestione dell'ente.

Anche l'Unione di Comuni, in quanto forma associativa obbligatoria nei piccoli Comuni, deve essere dotata di un segretario titolare; il livello professionale dell'Albo cui attingere per la titolarità delle Unioni di Comuni può essere definito in relazione alla popolazione complessiva dell'Unione. I Segretari dei comuni aderenti all'Unione devono collaborare con il Segretario dell'Unione per favorire l'effettività dei passaggi di funzione e per garantire la migliore funzionalità dell'esercizio associato delle stesse.

*

Abbiamo indicato una ipotesi variabile per le fasce, cioè 10.000 o 15.000 abitanti come limite della prima, e 65.000 o 100.000 per l'accesso alla terza, poiché riteniamo che la scelta fra queste opzioni sia da ponderare con attenzione. Deve però a nostro avviso considerarsi un punto fermo il fatto che il limite della prima fascia vada necessariamente e significativamente alzato. L'evoluzione del sistema degli enti locali di minore dimensione è di fatto oggi fondata sulla valorizzazione di processi tesi ad individuare una maggiore soglia di dimensioni, di complessità (e di collegate risorse), per avere un ambito ottimale minimo al di sotto del quale l'esercizio delle funzioni fondamentali si ritiene non più sostenibile in modo efficace dal singolo ente. Lo strumento principale per conseguire questo aumento di dimensione media è l'Unione di comuni. Pertanto riteniamo che la fascia d'accesso debba corrispondere a questo mutamento degli enti locali. Il limite può essere identificato in 15.000 abitanti prendendo spunto dalla normativa elettorale che identifica quella soglia per passare dal sistema maggioritario ad un solo turno a quello a due turni, oppure in 10.000 abitanti, prendendo spunto dalla soglia del limite demografico minimo delle Unioni. Per la terza fascia il riferimento ai 65.000

abitanti è in continuità con la fascia professionale più elevata attualmente prevista nell'Albo dei Segretari. Tuttavia questo limite dovrebbe essere innalzato a 100.000 abitanti, agganciandolo alla soglia attualmente prevista per poter nominare un direttore generale ex art. 108 del T.U.E.L. Infatti proprio per tale fascia proponiamo l'accesso (mediante concorso) anche per la dirigenza, soluzione questa finalizzata ad uno stabile arricchimento professionale della dirigenza apicale degli enti di massima dimensione e quindi al definitivo superamento, appunto, della citata facoltà di nominare un direttore.

Sistema di accesso e formazione

I sistemi di accesso sono già oggi particolarmente severi e selettivi per i Segretari (il Corso Concorso si articola in: test preselettivi – gli ammessi svolgono prove scritte e orali – gli ammessi svolgono il corso concorso, al cui esito si è iscritti all'Albo Nazionale dei Segretari).

Per il proseguimento e l'avanzamento in carriera sono oggi previsti specifici corsi di specializzazione, con esami e selezione finale, che consentono di venire iscritti alle fasce professionali superiori e cioè ad essere abilitati alla funzione in enti di maggiore complessità.

Possono quindi confermarsi tali modalità di base, arricchendole come segue.

- al primo livello professionale (fino a 10.000 / 15.000 abitanti) si accede mediante corso – concorso, per laureati con laurea specialistica o titolo post universitario; proposta innovativa: può essere utile prevedere che siano validi anche corsi di laurea innovativi, specifici per la pubblica amministrazione, o perfino in materie aziendali, purché in tale ultima ipotesi il corso di specializzazione sia poi articolato e “pesato” in modi differenti a seconda della laurea di provenienza in modo da riequilibrare e bilanciare le competenze complessive finali (in sintesi: un corso molto ricco di diritto amministrativo per chi viene da una laurea aziendalista; un corso molto ricco di formazione manageriale per chi viene da una laurea in giurisprudenza).

- al secondo livello professionale (da 10.000 / 15.000 a 65.000 / 100.000 abitanti) si accede mediante corso di specializzazione, con esame finale, per i soggetti già collocati nel primo livello;

- al terzo livello professionale (superiore a 65.000 / 100.000 abitanti) si accede mediante corso – concorso cui accedono i soggetti provenienti dal secondo livello, ma (ed è qui la proposta maggiormente innovativa) consentendo la partecipazione al corso – concorso per una quota di posti non superiore al 30% di quelli disponibili, agli altri dirigenti del settore pubblico (dirigenti di comuni e province).

L'obiettivo sarebbe quindi quello di selezionare per gli enti di massima dimensione “il meglio” della dirigenza locale, espressa dagli stessi Segretari (che avendo fatto un percorso specifico hanno già sviluppato le competenze e le conoscenze specialistiche), per il 70%, ma per il rimanente 30% anche dall'intero mondo della dirigenza pubblica locale, arricchendo tale sezione, facendola quindi essere indubabilmente l'espressione del top management pubblico locale.

Competenze della figura apicale e prima bozza normativa

Nota bene: il nome da dare alla figura potrebbe essere “**Dirigente Apicale**”, o “**Direttore**”, o restare “**Segretario Generale**”. Tuttavia riteniamo preferibile la modifica del nome in “**Direttore**”, perché tale nome, richiamando in modo più evidente il ruolo e le competenze, contribuisce a superare dannose equivocità e rafforza l'idea di rinnovamento e modernizzazione della figura e della missione di fondo ad essa assegnata.

Di seguito, esclusivamente per semplicità si è usata la sintesi Segretario – Direttore proprio per evidenziare che assorbe le relative competenze.

Articolo

Segretario/Direttore generale

1. I Comuni, le Unioni, le Province e le Città Metropolitane hanno un segretario/direttore generale, dirigente apicale dell'Ente, dipendente dell'organo di governo dell'Albo indicato dalla legge.
2. Il segretario/direttore generale assicura la distinzione ed il raccordo fra attività di indirizzo politico e attività di gestione ed il coordinamento unitario dell'azione amministrativa per garantirne il buon andamento secondo i principi definiti dall'ordinamento.
3. Il segretario/direttore inoltre:
 - a. è responsabile degli atti di pianificazione gestionale dell'ente;
 - b. partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione;
 - c. esprime il parere di cui all'articolo 49, in relazione alle sue competenze, nel caso in cui l'ente non abbia responsabili dei servizi;
 - d. può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente;
 - e. esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco.
4. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere un vice segretario/direttore per sostituirlo nei casi di vacanza, assenza o impedimento.
5. Il rapporto di lavoro dei segretari/direttori generali è disciplinato dai contratti collettivi ai sensi del decreto legislativo 31 agosto 2001, n. 165 e successive modificazioni ed integrazioni.

Articolo ...

Albo nazionale dei segretari/Direttori generali

1. E' istituito l'Albo unico nazionale dei segretari/direttori, articolato in tre livelli professionali, gestito dall'Organo di Governo del Ruolo Unico dei Dirigenti (**Nota Bene:** riteniamo necessario che la figura apicale del sistema amministrativo locale non sia posta sotto il Ministero dell'Interno poiché questo rende ambigua la sua natura, apparendo quasi un soggetto chiamato a controllare per conto del Ministero gli enti. Questo elemento in realtà invece che accompagnare una piena assunzione di responsabilità del Segretario, quale figura di Dirigente Pubblico di ruolo, che quindi costituisce proprio in tale veste e qualità la prima garanzia di presidio della legalità e della buona amministrazione, la ostacola e fa sì che spesso sia posto ai margini dell'ente. Il che di riflesso comporta anche una permanenza di ambiguità e non definitiva assunzione di responsabilità del sistema delle autonomie medesimo. Proponiamo che sia posto alle dipendenze dell'Organo cui si farà dirigere il Ruolo Unico della Dirigenza, che verosimilmente potrebbe essere La Scuola Superiore Nazionale Unica della Pubblica Amministrazione, ovvero il Dipartimento della Funzione Pubblica. In generale riteniamo che in tale Organi di Governo debba esservi una rappresentanza dei dirigenti, e che esso possa e debba divenire una Istituzione attraverso la quale ridare autorevolezza all'intera Dirigenza Pubblica, oggi priva di credibilità e di autonoma capacità di orientare in modo innovativo e uniforme l'evoluzione e la modernizzazione dei sistemi amministrativi).
2. Al primo livello si accede mediante corso – concorso, ... (declinare quanto detto innanzi) I Segretari Direttori iscritti al primo livello dell'Albo possono ricoprire sedi di Comuni con popolazione fino a 10.000 / 15.000 abitanti.
3. Al secondo livello si accede mediante corso – concorso per i soggetti collocati nel primo livello. I Segretari Direttori iscritti al secondo livello dell'Albo possono ricoprire sedi di Comuni con popolazione superiore a 10.000 / 15.000 e fino a 65.000 / 100.000 abitanti.
4. Al terzo livello si accede mediante corso – concorso cui accedono i soggetti provenienti dal secondo livello; una quota di posti, non superiore al 30% di quelli messi a concorso, è riservata ai dirigenti del settore pubblico con requisiti di comprovata qualificazione professionale, coerenti con il profilo professionale di destinazione, desumibili dall'aver svolto attività dirigenziale in posizione di elevata responsabilità in Comuni di dimensioni superiori a Abitanti e in Province. I Segretari Direttori iscritti al terzo livello dell'Albo possono ricoprire sedi di Comuni con popolazione superiore a 65.000 abitanti, di Comuni capoluogo di provincia, di Province e di Città Metropolitane.

5. Le Unioni di Comuni di cui all'articolo 32 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 sono dotate di un segretario direttore titolare; il livello professionale dell'Albo cui attingere per la titolarità delle Unioni di Comuni è definito in relazione alla popolazione complessiva dell'Unione.

6. Il numero complessivo degli iscritti all'Albo non può essere superiore, rispettivamente per ciascun livello professionale dell'Albo, al numero dei comuni, delle unioni di comuni e delle province ridotto del numero delle sedi unificate, maggiorato di una medesima percentuale determinata ogni due anni dall'organo di governo dell'Albo, sentite le organizzazioni rappresentative dei Segretari, funzionale all'esigenza di garantire una adeguata opportunità di scelta.

Resta inteso che, conseguentemente, va abrogata la figura del direttore generale come disciplinato all'art. 108 del D.Lsg. n. 267/2000.

Per uno spoil system meritocratico

Riteniamo che si debba 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. Tuttavia 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 a valutare e a farsi valutare. Inoltre la funzione di direzione complessiva assegnata al Segretario Direttore rende logico che la nomina debba restare affidata al Capo dell'Amministrazione. **Il vero tema è evitare che lo spoil system, invece di rafforzare il principio della meritocrazia, costituisca una sua vanificazione.**

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.** 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.**

Per raggiungere tale obiettivo proponiamo che la nomina del Segretario Direttore, pur restando affidata al Capo dell'Amministrazione, sia disciplinata introducendo strumenti che la ancorano alla verifica della professionalità effettivamente detenuta da coloro che si propongono.

Proponiamo quindi:

- che la scelta sia frutto di una **verifica comparativa della professionalità** detenuta dai segretari direttori che si propongono per l'ente;
- che questa verifica sia svolta da un **organismo tecnico terzo**, di assoluta autorevolezza, sulla base di criteri di competenza e professionalità oggettivi e predeterminati, desumibili da curriculum appositamente standardizzati;
- che sulla base della verifica e relativa graduatoria stilata da tale organismo il Capo dell'Amministrazione possa scegliere, nel novero ristretto della **rosa dei primi tre classificati.**

Riteniamo che tale metodo possa essere valido non solo per i Segretari Direttori ma per tutta la dirigenza pubblica apicale, e che garantirebbe il continuo stimolo ai dirigenti a perseguire il proprio aggiornamento e arricchimento professionale, ed il raggiungimento dei risultati assegnati, quale unico metodo per poter superare il vaglio dell'organismo tecnico e poter essere successivamente individuati in via fiduciaria dall'Organo Politico per l'incarico dirigenziale apicale.

COME CONCILIARE TALE VISIONE CON IL RUOLO UNICO DELLA DIRIGENZA

E CON LE ESIGENZE DI MOBILITA' E FLESSIBILITA'

L'idea del Governo del Ruolo Unico non ci appare in contrapposizione con quanto innanzi proposto, anzi riteniamo logico e naturale che l'Albo rientri nel Ruolo Unico stesso, costituendone una specifica sezione, ovvero identificando una tipologia dirigenziale professionalmente specifica e maggiormente e più selettivamente selezionata. Gli specifici criteri selettivi, differenziati e maggiormente rigorosi, rispondono all'esigenza di assicurare la maggiore e più elevata professionalità che deve necessariamente avere una figura deputata a svolgere una funzione più delicata e con maggiori responsabilità quale è quella di direzione complessiva.

Per inciso ciò che caratterizza e distingue la funzione di dirigente apicale negli enti locali da quella del dirigente generale dello Stato è che negli enti locali il modello di government è unico ed identico, così come sono uguali in tutti gli enti le funzioni fondamentali e i servizi da erogare alla collettività, mentre al contrario nello Stato ogni Ministero o Ente Pubblico Economico ha finalità diverse, e modelli di government autonomi e differenziati. Per tale ragione riteniamo che, proprio perché esiste con chiarezza un modello di government e di governance unico negli enti locali, esiste allora una funzione "tipica" di direzione apicale, e quindi una professionalità e una competenza che possono e debbono essere altrettanto tipiche.

Gli autonomi criteri selettivi e di reclutamento innanzi evidenziati, tuttavia, se sono condizione indispensabile per accedere all'Albo (o Sezione o Tipologia Professionale) della Dirigenza apicale, non possono costituire un diritto inalienabile a rimanervi, eventualmente anche a dispetto di una successiva dimostrata incapacità di svolgere efficacemente il ruolo. Vale a dire che occorre immaginare e definire regole e criteri per una uscita da tale Albo quando il dirigente apicale non abbia saputo collocarsi adeguatamente nel relativo specifico mercato professionale, con una sua conseguente ricollocazione nel Ruolo Unico per differenti tipologie di incarichi dirigenziali.

La disciplina di questi aspetti dovrà tuttavia temperarsi con la possibilità che la carriera di dirigente apicale possa costituire una carriera "attendibile", sulla quale si può ragionevolmente investire in professionalità, aspettative e percorsi lavorativi effettivi.

Quindi se l'Albo non deve essere garanzia di trattamento economico e giuridico sganciata dall'effettivo merito professionale, se non può essere insomma "privilegio", non dovrà nemmeno articolarsi in modi così fluidi di fatto da non consentire di investire su quella professione. In una parola, se l'Albo non può significare far parte di una (presunta!) "casta", non può nemmeno essere un terno al lotto: sulla propria professionalità di dirigente apicale si dovrà poter investire ed avere una ragionevole aspettativa che questo investimento, se accompagnato da competenza e impegno, abbia un ritorno.

Infine, nell'ottica di favorire la flessibilità, i dirigenti apicali dovranno poter accettare incarichi dirigenziali di altra natura tipici del Ruolo Unico nelle Amministrazioni relative; in tale ipotesi la loro iscrizione all'Albo resterà valida purché torni a svolgere la funzione di dirigente apicale entro un periodo congruo.

03.06.2014

N.B.

Il presente documento - con eccezione dell'ultimo paragrafo non ancora sviluppato nella bozza diffusa ai presenti - è stato discusso nel Consiglio Nazionale del 31.05.2014, che sui principi di fondo ha espresso una ampia condivisione. Il Consiglio ha altresì condiviso la necessità che la Segreteria Nazionale, in considerazione della delicatezza del momento e dei tempi strettissimi, agisca sulla base di tali principi. Le articolazioni territoriali dell'Unione sono invitate a favorire la diffusione della proposta e a contribuire al dibattito, tenendo tuttavia conto di quanto sopra.