



UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

A.G.S. SEZIONE GIOVANILE

Sede: 00184 ROMA - Via Cesare Balbo, 43 - ☎ (06) 47824327 - 📠 Fax (06) 47886945
e-mail: unscp@mail.nexus.it

La Sezione Giovanile dell'U.N.S.P.C., al termine della riunione del direttivo svoltosi il giorno 8 ottobre a Roma, nel quale si è preso atto della versione licenziata dalla Camera dell'art.30, comma 6, del DDL A.C. 1441 bis, evidenzia la propria preoccupazione per un provvedimento che rappresenta il più grave attacco alla categoria dei segretari comunali e provinciali dell'ultimo decennio.

La norma in questione, che all'aula del Senato ha cambiato numerazione diventando l'art.9, comma 6, del disegno A.C. 1082, si presenta come assolutamente inaccettabile per una serie di motivi che si intende palesare nella convinzione che i senatori ed i ministri competenti possano cogliere la gravità delle conseguenze derivanti dall'adozione di tale norma nella formulazione attuale.

Non si comprende come la problematica della frammentazione del sistema comunale italiano possa essere risolta iniziando dalla figura del segretario comunale e come possa essere affrontata al di fuori del nuovo Codice delle Autonomie o fuori della legge sui piccoli comuni.

Infatti l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali e il nuovo Codice delle autonomie dovrebbero precedere e non seguire la disciplina del ruolo dei segretari comunali e provinciali.

La vera dimensione del panorama comunale italiano non è esaurita di certo dai grandi agglomerati urbani e dalle previste Città metropolitane, come evidenziato dal rapporto IFEL 2007 il totale dei piccoli comuni inferiori a 5000 abitanti ammonta a complessivi 5.756, di cui 3.174 qualificabili come montani.

Inoltre le maggiori criticità si collocano proprio nei comuni al di sotto dei 5000 abitanti come sottolineato dal rapporto sul "disagio insediativo" – recentemente elaborato da Confcommercio e Legambiente.

Non può sfuggire all'occhio attento del legislatore, inoltre, che il nostro Paese ha deciso di affidare alla cura dei Comuni la gran parte dei servizi che interessano i cittadini.

Per rispondere alle esigenze fondamentali delle popolazioni, la guida della macchina amministrativa comunale deve essere qualificata e fortemente professionalizzata.

Tale guida non può che essere individuata nella figura del segretario comunale.

Il testo licenziato dalla Camera in materia di segretari comunali, oltre ad essere contraddittorio e ed inapplicabile in termini pratici, non viene incontro alle necessità dei piccoli comuni, ma anzi amplia i loro problemi di gestione.

I segretari, soprattutto nei piccoli comuni, suppliscono con la loro competenza e professionalità alle croniche carenze di personale, svolgendo sia funzioni amministrative che tecniche che di consulenza.

Non si comprende come il legislatore possa conseguire l'obiettivo di contenimento della spesa (vero ispiratore della riforma) mediante l'imposizione della costituzione di una sede di segreteria unificata.

Ci si è forse dimenticati che nel nostro ordinamento l'art. 98, comma 3, del TUEL dispone già che i comuni possano stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale?

La normativa vigente non pone vincoli demografici ai comuni che procedono a convenzionarsi per il servizio di segreteria e la bontà di tale disciplina è confermata dal fatto che 5259 enti su 8209 hanno ad oggi liberamente ed autonomamente deciso di convenzionarsi.

Allora il legislatore deve essere chiaro: la previsione dell'istituzione delle sedi di segreteria unificate è solo il preludio di un graduale processo di accorpamento dei piccoli Comuni?

Si ritiene, quindi, che tale unificazione rappresenti la soluzione migliore per il perseguimento di tale finalità?

Ma la domanda principale è: l'attuale governo intende conservare e valorizzare la figura del segretario comunale oppure vuole dismettere l'intera categoria ed il suo patrimonio professionale in nome di un presunto risparmio di spesa?

O forse si ritiene che il lavoro e le funzioni di cui all'articolo 97 t.u.e.l. negli enti sotto i 5 mila abitanti siano evanescenti o addirittura inesistenti?

Certamente non è così, pertanto occorre ripensare al sistema in modo organico e coerente e non attraverso interventi estemporanei e frammentari che finirebbero solo per generare confusione e disservizio.

In caso contrario si indichi chiaramente quale dovrebbe essere la nuova collocazione professionale che i segretari comunali in esubero dovrebbero trovare, evitando, inoltre, di disperdere risorse nell'indizione di nuovi concorsi che finirebbero per frustrare le legittime aspettative di tantissimi giovani neolaureati (26000 domande pervenute per il concorso in atto) che si avvicinano a questa professione.

Non si riesce a comprendere come la prospettata riforma possa trasformarsi in una maggiore forma di autonomia per i singoli enti, che passerebbero da un modello libero e facoltativo di convenzionamento ad uno connotato dall'obbligo di costituire una sede di segreteria unificata con la possibilità di vedersi indissolubilmente legate con amministrazioni di segno e colore politico diverso.

La riforma sembra non tenere in alcun conto il fatto che oggi la scelta del segretario comunale avviene su base fiduciaria, né si preoccupa del fatto che talvolta ad esso sono attribuiti compiti di direzione generale.

La formulazione dell'articolo, che assume come unico parametro per stabilire i destinatari dell'obbligo di costituzione delle sedi di segreteria unificate, quello demografico della soglia dei 5000 abitanti, non si preoccupa in alcun modo delle peculiarità dei territori.

In questa fascia demografica, infatti, possono essere ricompresi sia enti montani, in condizioni molto disagiate, sia enti a forte vocazione turistica connotati da incrementi demografici stagionali e con risorse finanziarie e problematiche gestionali assai diverse dai primi.

Perché costringere dei comuni virtuosi a contrarre delle “nozze” combinate con altri enti che hanno caratteristiche e risorse totalmente diverse?

Del resto i resoconti della discussione alla Camera mettono in evidenza che esisteva questa sensibilità da parte di alcuni Deputati, ma essa non è stata tenuta in debito conto.

Non ci sfugge che l'effetto di razionalizzazione abbia anche un effetto finanziario. La circostanza non ci è indifferente, ma occorre affermare che le esigenze di ristrutturare la spesa degli enti locali potrebbe passare anche attraverso un utilizzo razionale e disciplinato dell'istituto del convenzionamento, magari economicamente incentivato per gli enti che vi ricorrano, estendendolo inoltre anche su altri servizi.

Il precipitato della concreta attuazione dell'art.9, comma 6, del DDL A.S. 1082 sarà la contrazione del numero delle sedi di segreteria e, pertanto, la messa in disponibilità di molti colleghi, alcuni dei quali entrati in servizio da pochissimi anni al termine di lunghissimi e costosi processi formativi.

Una delle possibili soluzioni prospettate, peraltro non approvata dalla Camera, è quella fare entrare nei ruoli della dirigenza locale i segretari comunali in esubero, dimenticando che il compito dei segretari non è di fare i dirigenti, ma di coordinarne l'attività, la qual cosa è molto più complessa della prima. Fatto dimostrato dalla circostanza che tra coloro che partecipano al concorso ci sono dirigenti o funzionari che aspirano a funzioni direzionali superiori.

La lettera d) del sesto comma dell'art.9 del DDL A.C. 1082 prevede l'attribuzione al segretario comunale, in servizio presso la sede unificata **di funzioni di controllo interno e di gestione nonché di legittimità sugli atti.**

La norma sembra andare in una direzione totalmente opposta a quella delineata dalle organizzazioni sindacali e dal precedente Governo con la sottoscrizione del protocollo d'intesa preliminarmente al rinnovo contrattuale dei mesi scorsi.

Si era ipotizzato per il futuro una spinta verso il modello di direzione unica complessiva e generale dell'ente locale, principio che si concretizzava nella reductio ad unum delle funzioni di segretario comunale e di direttore generale.

Con la norma sopra richiamata il legislatore sembra imporre una netta inversione di marcia.

I segretari, come è sempre avvenuto nella loro storia centenaria, sono pronti a rivedere il proprio ruolo in modo da essere più rispondenti alle reali esigenze degli enti locali, ma con particolare riferimento al controllo di legittimità sugli atti, proponiamo le seguenti considerazioni.

Non si comprende se quando il legislatore parla di controllo di legittimità intenda la reintroduzione del controllo preventivo di legittimità degli atti oppure si ipotizza la creazione ex novo di una sorta di controllo di legittimità a posteriori.

In entrambi le ipotesi la riforma è monca della rivisitazione del meccanismo di nomina fiduciaria del segretario comunale da parte del sindaco.

Come potrebbe il Segretario comunale controllare in modo imparziale l'attività di una compagine amministrativa che in lui ha riposto fiducia?

Si aprirebbe un conflitto tra controllore e controllato con l'aggiunta che il segretario è nominato proprio dal controllato.

Sarebbe un unicum nel panorama dei sistemi di controllo nelle pp.aa. e un'irrazionalità sconcertante. I principi del controllo vogliono che il controllore sia sempre autonomo ed esterno. L'argomentazione sulla neutralità professionale non è ancora maturo in Italia e, pertanto, non ancora attuabile senza cadere in situazioni analoghe a quelle di sovente denunciate dai magistrati contabili.

In tutte le esperienze amministrative i soggetti controllori, soprattutto, se esercitano controlli preventivi e di legittimità, sono esterni soggettivamente e cioè non possono subire pressioni alcuna di sorta da parte del soggetto controllato. Il legislatore, invece, ne prevede una istituzionale subordinazione e innesca una circostanza di conflitto permanente tra Sindaci e Segretari.

Deve, poi, prendersi in considerazione il fatto che una sede di segreteria unificata, così come prevista nel testo di riforma approvato alla Camera, in alcune Regioni d'Italia caratterizzate dalla presenza dei cc.dd. "Comuni polvere", potrebbe essere composta anche da più di venti Comuni.

In che modo si potrà esercitare un reale controllo di legittimità su un tale numero di enti?

Pertanto questa sezione esprime il proprio giudizio negativo sul punto, fatta salva la possibilità di rivedere il meccanismo di nomina.

Evidentemente è mancata a questa riforma un'attenta analisi di impatto.

Un veloce richiamo, inoltre, deve essere fatto sulla possibilità che le Regioni a Statuto speciale intendano disciplinare direttamente ed in modo totalmente difforme la categoria dei segretari comunali. Avremmo un ulteriore momento di disparità con conseguenze ancora più penalizzanti per comuni e segretari delle Regioni a statuto ordinario.

Questa Sezione giovanile si dichiara favorevole a riformare l'assetto delle sedi di segreteria minori e intende parteciparvi attivamente mediante contributi di idee e stimoli.

Chiediamo, pertanto, che tale articolo venga stralciato dall'attuale DDL A.S. 1082, per essere discusso e costruito all'interno della riforma delle autonomie locali.

Qualora, invece, il parlamento ritenesse di intervenire, chiediamo di valutare la nostra proposta di emendamento che, pur garantendo un notevole risparmio di spesa, si limiterebbe a cristallizzare molte convenzioni già in essere, senza generare però disservizi nei comuni né tagli di personale, garantendo al tempo stesso maggiore organicità al sistema.

Roma 09.10.2008

IL DIRETTIVO NAZIONALE