



Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali - via Cesare Balbo 43 00184 Roma
- tel 06 47824327 - fax 06 47886945 – mail unscp@live.it

DOCUMENTO DEL CONSIGLIO NAZIONALE: LA PROPOSTA DELL'UNIONE PER LA RIFORMA DEL RUOLO DEL SEGRETARIO

La proposta dell'Unione: un ruolo unitario di direzione complessiva degli enti

La proposta di riforma del ruolo del segretario nei piccoli comuni, avanzata nei mesi scorsi dal Governo, ha trovato la ferma opposizione da parte dell'Unione dei Segretari, non per una sterile difesa corporativa degli interessi dei segretari, che sarebbe fine a se stessa, ma perché si è da subito ritenuto che quel progetto di riforma non fosse idoneo a conseguire le finalità di una maggiore efficienza e razionalizzazione del sistema amministrativo dei piccoli comuni.

L'Unione evidenzia come tale "riforma", obbligando un singolo segretario a svolgere la sua funzione in un numero troppo elevato di comuni, finisca per disegnare una sostanziale impossibilità di continuare a garantire ai piccoli comuni un ragionevole livello di buona amministrazione, venendo meno la capacità del segretario di fornire il proprio apporto qualificato ed essenziale a quell'attività in ciascuno di essi.

Ed anche la previsione di tornare ad affidare al segretario un parere di legittimità appare come una proposta sbagliata, perché reintroduce forme di controllo formali e formalistiche, che non appaiono più compatibili con lo sviluppo e la modernizzazione del sistema delle autonomie, e che non sarebbero concretamente in grado di perseguire il proprio fine. Agli enti non vanno offerti singoli pareri, va piuttosto assicurata una figura professionale il cui ruolo sia quello di garantire e promuovere complessivamente il buon andamento dell'amministrazione, e in questo ambito conseguentemente assicurare la regolarità amministrativa dell'attività, che ne è presupposto e componente integrante.

Per questi motivi – e non certo dunque perseguendo fini pretestuosi che non appartengono alla nostra organizzazione – continuiamo a chiedere lo stralcio del comma 6, dell'art. 9, del d.d.l. n. 1082, attualmente all'attenzione del Senato.

Partendo da questo presupposto, però, si ritiene innegabile che una riforma del ruolo e delle competenze dei segretari si avverta come necessaria, soprattutto con la finalità di completare ed integrare alcuni aspetti lacunosi ereditati dalla riforma Bassanini e comunque per rendere più razionale ed efficiente l'assetto organizzativo degli enti locali. Tale riforma, per essere efficace, deve essere complessiva, e deve collocarsi nell'ambito del disegno del nuovo ordinamento degli enti locali, costituendone una parte integrante e sostanziale.

Entrando nel merito del problema, **l'Unione ritiene che il segretario comunale e provinciale debba configurarsi come il soggetto che presidia una funzione unitaria di direzione complessiva degli enti**, garantendo la

distinzione ed il raccordo tra gli organi politici e l'amministrazione, attraverso il coordinamento unitario del complesso delle attività poste in essere dall'ente al fine di assicurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa ed affermare, nel contempo, la regolarità e la trasparenza di essa. Riferimenti questi che sono tutti espressione del principio di buona amministrazione e di legalità, e che vanno sostenuti e promossi nell'attività espletata dalle autonomie locali, secondo quanto disposto da un fondamentale riferimento normativo e cioè dall'art. 1 della legge n. 241/1990.

E' ovvio constatare, allora, come questa funzione debba essere identica ed unitaria in tutti i comuni, dai più piccoli a quelli di maggiore dimensione, perché medesimo è il fine ultimo che essa deve raggiungere che è quello di garantire il buon andamento delle attività che si pongono in essere per realizzare i programmi definiti dagli organi politici e la qualità ed efficienza in generale dell'attività amministrativa e dei servizi erogati dagli enti locali ai propri cittadini.

L'esercizio di questa funzione di direzione complessiva deve però necessariamente differenziarsi, nei modi e nei contenuti, adeguandosi alle esigenze concrete degli enti, che variano a seconda delle dimensioni e delle competenze che essi sono chiamati ad esercitare, in modo da poter rispondere adeguatamente a quei bisogni.

L'articolazione del ruolo e della funzione di direzione complessiva in relazione alla dimensione degli enti

Il ruolo dei segretari nei piccoli comuni, storicamente, è sempre stato quello di regista dell'azione amministrativa, di soggetto che concretamente cura e garantisce il corretto assolvimento delle funzioni proprie degli enti: in questa veste egli diviene punto di riferimento tanto degli organi politici quanto di quelli gestionali. Occorre confermare questa funzione, adeguandola alle necessità attuali e rispondendo efficacemente ai bisogni concreti degli enti. Per raggiungere questo obiettivo il ruolo e le competenze del segretario vanno allora impegnati lì dove ve ne è maggior bisogno, al centro e nel vivo dell'attività amministrativa e gestionale quotidiana, di cui vanno assicurate l'efficacia e correttezza.

Nei piccoli comuni la direzione complessiva assume quindi il proprio valore se si concretizza nell'assunzione diretta in capo al segretario di poteri e responsabilità complessivi sulla gestione, affinché possa effettivamente dirigere l'attività e garantire che sia connotata dai canoni e criteri di buon andamento, efficienza e regolarità.

La differenza non è quindi nella funzione, che è sempre di direzione complessiva, ma nell'attribuire a tale ruolo anche quelle competenze e quei poteri gestionali necessari per rispondere effettivamente alle esigenze di enti caratterizzati da una minore dimensione organizzativa: sarebbe dunque l'aspetto territoriale a giustificare l'individuazione di un contenuto peculiare nell'ambito delle funzioni normalmente espletate dal segretario.

Negli enti di maggiori dimensioni, ove il livello delle professionalità specifiche è notevolmente più elevato, la direzione complessiva trova invece il proprio contenuto qualificante nel raccordo fra organi politici e gestionali e dunque nel coordinamento unitario dell'azione amministrativa ai fini della sua efficienza e regolarità, assicurando che il complesso dell'attività posta in essere sia connotato dai criteri di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione e

sia diretto, nella sua definitiva attuazione, alla realizzazione degli obiettivi contenuti nel programma politico di governo.

Il segretario comunale e le unioni di comuni

Il presidio di questo ruolo di direzione complessiva può assumere aspetti di notevole interesse nelle unioni dei comuni, che si delineano sempre più, anche in prospettiva, come l'ambito ottimale per lo svolgimento di servizi e funzioni in un territorio unitariamente inteso, composto da una pluralità di piccoli comuni. Tale funzione determinerebbe il raggiungimento di alcuni importanti obiettivi:

- a) Innanzitutto, una riorganizzazione dei servizi locali attraverso la definizione di ambiti territoriali ottimali, intendendo con tale espressione delle circoscrizioni territoriali individuate in base a comuni caratteristiche geo-morfologiche e accomunate dalle modeste dimensioni demografiche degli enti ricompresi: si costituirebbero dunque delle aggregazioni ottimali, per efficacia ed efficienza, volte alla individuazione dell'organizzazione ed offerta associata di servizi e di prestazioni, aventi ad oggetto i diritti civili e sociali dei cittadini. L'unione non comporterebbe ovviamente la fusione delle comunità locali, alle quali verrebbe garantito il mantenimento della propria identità, ma esclusivamente la creazione di questo nuovo assetto organizzativo, finalizzato all'ottimizzazione della funzionalità.
- b) In secondo luogo – e come conseguenza di quanto appena descritto – la realizzazione di significative economie di scala, con immediati vantaggi per il sistema enti locali e con positive ricadute sullo stato finanziario del sistema medesimo;
- c) Infine, si evidenzerebbe la sostanziale inutilità di ricorrere ad una fusione degli enti, proprio perché la istituzione del nuovo assetto organizzativo sarebbe finalizzato all'ottimizzazione della funzionalità ed al massimo contenimento della spesa: si garantirebbe in tal modo alle comunità locali il mantenimento della propria identità e si aprirebbe, nel contempo, una prospettiva importante per implementare uno strumento associativo, quale quello dell'unione, ancora sotto utilizzato nel nostro Paese, ma di fondamentale importanza strategica se si pensa che tutti i servizi potrebbero essere gestiti in forma associata.

Naturalmente se l'Unione si caratterizza per lo svolgimento di queste funzioni delegate dagli enti che la costituiscono, allora anche ad essa dovrà essere assicurata la funzione di direzione della struttura associata, egualmente mediante un segretario attinto dall'Albo, per garantire anche a questo diverso livello istituzionale il buon andamento dei servizi e delle funzioni che gli sono assegnate. La funzione di direzione del segretario dei singoli comuni, viceversa, continuerà ad essere necessaria per le competenze non delegate, ma potrà più ragionevolmente essere convenzionata secondo limiti e criteri coerenti ed adeguati alla distribuzione di competenze fra comuni ed Unione. Il tutto nell'ottica della razionalizzazione e funzionalità dei livelli di governo delle autonomie.

Il superamento della distinzione fra segretari e direttori

Una funzione unitaria ed importante quale è quella della direzione complessiva non può che essere svolta da soggetti che abbiano un elevato ed accertato livello di professionalità. Non vi è motivo per lasciare che proprio la funzione più delicata e centrale degli enti sia lasciata priva di una figura di riferimento, reclutata e formata secondo criteri che ne garantiscano la più elevata professionalità. Le esperienze sin qui avutesi di direzione complessiva affidata a soggetti che non appartengono all'albo dei segretari non hanno dimostrato l'utilità di tali scelte, né hanno condotto gli enti locali a poter disporre di una diversa classe dirigente di riferimento; esse si riassumono invece in esperienze sostanzialmente specifiche e proprie di singole realtà e al di là del giudizio che su di esse si può dare, ciò che più conta è che tali esperienze non fanno sistema, né seriamente può ritenersi che possano fare sistema in futuro.

L'Albo dei segretari è e resta, allora, l'unico punto di riferimento, imprescindibile, per lo svolgimento di questa funzione: e ciò non tanto perché esso contenga le uniche professionalità in grado di espletare una funzione di direzione complessiva, quanto perché l'iscrizione all'albo dopo un concorso ed un corso-concorso come quello previsto dalla procedura attuale assicura comunque la certificazione dei soggetti che vi sono iscritti, a garanzia delle amministrazioni che poi si avvarranno di queste professionalità.

Ma vi è di più. La valorizzazione del segretario comunale in questo ruolo di direzione complessiva si configura come un passaggio fondamentale per la maturazione definitiva del sistema amministrativo locale che per troppi anni ha vissuto sull'equivoco della distinzione fra legalità ed efficienza dell'attività. Questa distinzione è lo specchio di una contrapposizione fra la visione burocratica e la visione manageriale dell'attività degli enti, sulla quale si è molto spesa un'attività riformatrice dei modi di funzionamento dell'amministrazione. Oggi questa contrapposizione va superata, e non per fare passi indietro, ma semmai per compiere un definitivo passo in avanti, per completare un processo di maturazione della modernizzazione della pubblica amministrazione, che assuma quale presupposto che non vi può essere efficienza senza legalità né legalità senza efficienza. Si afferma così il principio di legalità sostanziale, ben diverso dall'antico e superato concetto di legittimità formale che esprimeva una forma di controllo esterno sugli atti degli organi politici; la legalità sostanziale, invece, è una forma di collaborazione fattiva diretta a promuovere le scelte politiche di governo e le opzioni operative della gestione, abbandonando dunque il controllo di legittimità che rappresenterebbe il ritorno al passato.

Immaginare che la funzione di direzione debba essere separata dal presidio della garanzia, separare quando non contrapporre questi aspetti di una attività che invece va necessariamente integrata, significa perpetuare sistemi che continuerebbero in sostanza a non garantire veramente né l'efficacia né la regolarità. Crediamo fortemente che invece legalità ed efficienza debbano finalmente integrarsi, e che si possa e si debba quindi puntare su un'unica figura, quella del segretario, per questo unico ruolo di direzione complessiva.

L'Albo dei Segretari

Se vi è condivisione su questo, non vi può essere una pregiudiziale contrarietà rispetto al fatto che le esperienze più positive, sin'ora maturate nell'ambito di percorsi professionali diversi da quelli del segretario comunale e provinciale, confluiscono nell'Albo, sopperendo tra l'altro alle sue carenze

numeriche, e purch  vi sia un reale apporto di valori di professionalit  ed esperienza acquisita. Ma questo nell'ottica appunto della conferma dell'Albo dei segretari quale unico punto di riferimento per l'altrettanto unico ruolo di direzione complessiva degli enti locali.

E nemmeno siamo contrari a discutere quali debbano essere a regime le procedure di reclutamento dei segretari comunali, secondo i reali fabbisogni dell'Albo. Certamente il sistema del corso concorso nazionale, che ha rappresentato un'esperienza positiva, deve rimanere il principale meccanismo di selezione di questa classe dirigente, alimentandola periodicamente con le migliori leve di giovani laureati. La figura del segretario comunale e provinciale   per  sempre stata vista come un approdo prestigioso della propria carriera anche per chi gi  opera negli enti locali, anche a livelli dirigenziali. Non va allora esclusa una riflessione su altre forme di reclutamento che, attraverso altrettanto rigorosi percorsi di selezione gestiti dalla SSPAL, possano concorrere ad alimentare periodicamente l'albo, sempre secondo gli effettivi e reali fabbisogni, anche con le migliori professionalit  del mondo degli enti locali.

Infine, pur rispettando il principio di rappresentanza, riteniamo che non si possa essere pregiudizialmente contrari anche ad una eventuale proposta di riorganizzazione dell'Agos nazionale e delle sue articolazioni regionali secondo i criteri della semplificazione e della economicit .

Il rigore nella carriera

In questo quadro, l'Unione riafferma la centralit  della funzione della SSPAL, quale luogo e istituzione che garantisce la formazione e l'arricchimento professionale dei segretari. Non vi   per  vera formazione e vero arricchimento se non vi sono percorsi di carriera equilibrati e corretti. I percorsi di progressione vanno rivisti, garantendo che l'approdo alle fasce professionali pi  elevate avvenga solo a seguito dell'acquisizione di un effettivo e reale bagaglio di esperienza lavorativa nei comuni piccoli e medi, nonch  del superamento di corsi di specializzazione realmente e severamente selettivi. Solo attraverso un maggior rigore nella carriera si pu  garantire che la professionalit  dei segretari sia effettivamente commisurata alla complessit  degli enti di maggiori dimensioni.

Trieste, 24.10.2008