



## UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI Sezione Provinciale di Reggio Calabria

### IPOSTESI DI RIFORMA DEL RUOLO E DELLE FUNZIONI DEL SEGRETARIO COMUNALE - RIFLESSIONI E SPUNTI CRITICI

**(Documento approvato dall'Assemblea provinciale dei Segretari comunali e provinciali in data 17 dicembre 2008)**

I Segretari comunali e provinciali della Provincia di Reggio Calabria, iscritti e non all'U.N.S.C.P., convocati in assemblea provinciale, valutate le ipotesi di riforma del ruolo e delle funzioni del Segretario comunale attualmente in discussione, hanno inteso redigere ed approvare il presente documento al fine di contribuire al dibattito ed all'iniziativa sindacale sviluppatasi sull'argomento, anche in occasione del prossimo Consiglio Nazionale, convocato a Roma per il prossimo 20 dicembre 2008, in un frangente particolarmente delicato e decisivo per le stesse sorti della categoria.

I Segretari comunali e provinciali della provincia di Reggio Calabria hanno seguito con apprensione e con crescente sconforto le varie fasi che hanno caratterizzato l'esame da parte del Parlamento del d.d.l. "A.C. 1441", già licenziato dalla Camera dei Deputati ed attualmente in discussione presso le Commissioni I e II riunite del Senato ("A.S. 1082"), a proposito della delega al Governo per la riforma del ruolo del Segretario comunale nei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Dagli atti parlamentari, e dalla discussione che ne è seguita, sono emersi un profondo disconoscimento della realtà costituita dai Comuni di piccole e medie dimensioni ed un atteggiamento complessivamente ostile nei confronti della figura del Segretario comunale.

La valutazione sul merito delle proposte avanzate è profondamente negativa, perché si ritiene che tale riforma imporrebbe modalità di convenzionamento obbligatorie con un numero di Comuni, o di abitanti, talmente elevato da rendere estremamente difficile, se non impossibile, che il Segretario possa effettivamente garantire l'assolvimento delle sue delicate funzioni con un minimo di qualità e serietà, nel rispetto della propria dignità professionale e personale. A livello provinciale, pertanto, sono state poste in essere tutta una serie di iniziative, tese anche a sensibilizzare e coinvolgere Sindaci ed amministratori locali sulla vicenda, al fine di scongiurare l'approvazione di tale paventata normativa, chiedendone lo stralcio, e rinviare la discussione sull'argomento in questione nella sede più consona del dibattito sul Codice delle Autonomie.

A tale vicenda, tutt'ora in corso di esame al Senato, si aggiunge adesso anche il varo degli schemi di d.d.l. che andranno a riformare il T.U.E.L., all'interno dei quali (precisamente quello sui piccoli comuni) viene affrontato il tema delle c.d. "Segreterie comunali unificate" e delle funzioni del Segretario, per le quali si prevede che vengano diversificate a seconda delle dimensioni demografiche degli enti.

I Segretari comunali e provinciali si sono sentiti, e si sentono a pieno titolo, parte integrante del sistema delle autonomie locali. Lo hanno dimostrato con il loro lavoro quotidiano e con il loro impegno coerente e responsabile, anche in situazioni territoriali, come quella della provincia di Reggio Calabria, di estrema difficoltà, sotto vari profili. Anche alla luce dell'esperienza concreta di questi anni, una riforma del ruolo e delle competenze dei Segretari comunali è senza alcun dubbio necessaria. E ciò, sia per venire incontro alle rinnovate esigenze di razionalizzazione ed efficienza della p.a., e degli enti locali in particolare, sia per integrare e correggere taluni, importanti aspetti ereditati dalla precedente riforma Bassanini che, a distanza di oltre un decennio dall'entrata in vigore, necessita di una profonda messa a punto. I Segretari, pertanto, concordano sullo spirito che anima il legislatore nel momento in cui intende razionalizzare e, perché no?, risparmiare, in una situazione complessiva che, sotto il profilo strettamente economico, è tutt'altro che rosea, tuttavia ritengono che una riforma della figura e del ruolo del Segretario comunale qualsivoglia non sia utile a nessuno. Per essere efficace ed utile, una riforma deve rientrare in una logica di fattibilità e rientrare all'interno di un saldo sistema di regole. Pertanto, se risulterà inevitabile addivenire ad una qualche forma di segreteria unificata, che ciò avvenga su basi esclusivamente volontarie e non *ope legis* (anche per superare insormontabili ostacoli costituzionali, oltre che di ordine squisitamente politico), che riguardi effettivamente gli enti di più ridotte dimensioni demografiche e di numero ragionevolmente limitato, che comprenda territori limitrofi, o quanto meno più omogenei possibile. Qualunque sarà la formulazione finale delle emanande disposizioni di legge, a nostro parere, non potrà prescindere dal fatto che la nuova disciplina delle sedicenti sedi di "segreteria comunale unificata" dovrà necessariamente essere armonizzata con l'attuale disciplina delle convenzioni di segreteria, per evitare difficoltà applicative, situazioni irrazionali e irragionevoli, discriminazioni e abusi, che favoriscano i soliti noti. Occorrerà prevedere, in ogni caso, delle specifiche disposizioni, anche transitorie, per salvaguardare pienamente i livelli occupazionali in atto ed evitare che il nuovo sistema di accorpamento, più o meno forzoso, diventi uno strumento per espellere surrettiziamente dal sistema Segretari in servizio, con ciò andando ancora di più a gravare economicamente sul sistema delle Agenzie.

Avendo riguardo all'aspetto, assolutamente centrale e determinante, delle funzioni del "nuovo" Segretario, si ritiene che la risposta che il legislatore è chiamato a dare deve partire esattamente dalle seguenti domande: "*serve ancora un Segretario nei Comuni del prossimo futuro?*". Se, come noi riteniamo, la risposta è positiva, occorre allora ulteriormente chiedersi: "*quale figura di Segretario serve agli enti locali?*". Serve un Segretario controllore e garante della regolarità dell'azione amministrativa? Un Segretario gestore di servizi? Una figura che diriga unitariamente l'ente e ne coordini l'attività? Il legislatore è chiamato, responsabilmente, a dare un seguito coerente alla risposta che verrà data a tale domanda. E si ribadisce: coerente. Sembra impensabile, ad esempio, che si ipotizzi di attribuire una qualche forma seria di funzioni di controllo in capo al Segretario, anche se sotto la dicitura di "controllo interno e di gestione" o di "regolarità dell'azione amministrativa", senza re-

visionare profondamente le procedure di nomina, revoca e conferma, così come disciplinate dall'odierna normativa, attualmente del tutto disancorate da qualsivoglia valutazione di merito, a pena di una sostanziale compromissione dell'esercizio stesso delle predette funzioni, nonché di una pericolosa sovraesposizione del Segretario sotto il profilo delle responsabilità.

In questa sede appare superfluo e prematuro procedere ad una mera elencazione delle funzioni che si intendono confermare, ovvero attribuire *ex novo*, al Segretario, in quanto le stesse, come sopra specificato, derivano necessariamente dal tipo di figura che si intende tratteggiare normativamente. Qui preme ribadire, ancora una volta, l'assoluta necessità che la nuova figura di Segretario comunale sia rispondente alle reali esigenze delle comunità locali e sia strutturata in coerenza con l'ordinamento complessivo delle autonomie locali prossimo futuro.

Altro importante aspetto che emerge dai d.d.l. delega sui piccoli comuni e sull'ordinamento, nei testi resi noti dal Ministero dell'Interno, è quello che riguarda la diversificazione delle funzioni del Segretario tra piccoli e grandi enti. Da un lato, vi sarebbero i Segretari dei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, oggetto di accorpamento nelle sedi di segreteria unificate, le cui funzioni andrebbero riordinate, con l'aggiunta di *"funzioni di controllo interno e di gestione nonché di regolarità dell'azione amministrativa"* ed *"ampliate"* le responsabilità, dall'altro, i Segretari degli enti di maggiori dimensioni, che eserciterebbero *"una funzione apicale che garantisca la distinzione e il raccordo tra gli organi politici e l'amministrazione, nonché il coordinamento unitario dell'azione amministrativa per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, in attuazione dell'art. 97 della Costituzione"*. I Segretari comunali e provinciali della provincia di Reggio Calabria si esprimono negativamente su tale aspetto della ipotizzata riforma, ritenendo, nel rispetto della storia e delle tradizioni della categoria dei Segretari comunali ed anche in conformità alle posizioni che hanno, da sempre, caratterizzato le battaglie sindacali dell'Unione, che il Segretario comunale debba avere funzioni identiche ed unitarie in tutti i Comuni, dai più piccoli a quelli di maggiore dimensione, perché identici sono i fini ultimi che la sua azione deve assicurare all'interno degli enti: efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, rispetto della legge e garanzia del buon andamento delle azioni poste in essere sulla base dei programmi definiti dalla parte politica per erogare servizi ai cittadini. A tale proposito non può condividersi il passaggio del documento adottato dal Consiglio Nazionale di Trieste datato 24 ottobre 2008, nel quale, se da un lato si riconosce che la funzione unitaria di direzione complessiva degli enti del Segretario deve essere identica in tutti i Comuni, dall'altro si afferma che *"l'esercizio di questa funzione [...] deve necessariamente differenziarsi, nei modi e nei contenuti [...]*, di fatto accettando la diversificazione delle funzioni all'interno della categoria, che introduce elementi di ulteriore conflittualità e competizione tra Segretari, ponendo fine ad una caratteristica che, anche simbolicamente, aveva sin qui caratterizzato la figura del Segretario comunale nel nostro paese.

Non ci convince chi oggi parla di *"Segretario a geometria variabile"*, perché la diversificazione della figura del Segretario sulla base delle dimensioni demografiche degli enti costituirebbe una delle tante possibili fughe in avanti e di tentativi di disarticolazione della categoria che, come pure dimostra il recente disegno di regionalizzazione della categoria in Sicilia, porterebbe inevitabilmente al declino ed alla successiva scomparsa della figura del Segretario.

Il ruolo dei Segretari nei piccoli Comuni, storicamente, è sempre stato quello di “registra” dell’azione amministrativa, soggetto che concretamente cura e garantisce il corretto assolvimento delle funzioni proprie degli enti locali e che, in questa veste, diviene punto di riferimento tanto degli organi politici quanto di quelli gestionali. E’ chiaro che, pur confermando questa essenziale funzione, è necessario adeguarla alle necessità attuali, anche per rispondere 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 la correttezza. In conclusione, 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.

Pertanto, quando si vuole necessariamente mettere in relazione ruolo e funzioni di direzione complessiva con la dimensione degli enti, tale operazione non è altro che una pura e semplice contraddizione in termini, in quanto, se si afferma che la funzione è unica non si può successivamente dire che essa si esplica con modalità diverse, in quanto sono proprie queste ultime che caratterizzano la prima.

Uno degli aspetti salienti del nostro *status* giuridico, che sino ad oggi ci ha distinto dalla dirigenza pubblica, è stato proprio quello di considerare il Segretario comunale quale punto di raccordo tra politica e gestione, soggetto che svolge verso la prima una funzione di esplicazione degli obiettivi e verso la seconda una funzione di coordinamento per la realizzazione dei primi. Viceversa, attraverso la proposta di diversificazione delle funzioni si snatura completamente il ruolo del Segretario nel piccolo Comune, nel quale egli assumerà una funzione diversa che è piuttosto quella più propria della dirigenza locale, entrando direttamente nella gestione quotidiana dei servizi e, conseguentemente, perdendo quella sua peculiarità giuridica che sino ad oggi lo aveva contraddistinto. Le conseguenze per i Segretari comunali che operano nei piccoli enti sarebbero devastanti, sia a livello giuridico, in quanto le funzioni del Segretario sarebbero equiparate a quelle della dirigenza locale, e quindi con essa interscambiabile, sia a livello gestionale, in quanto i Segretari vedrebbero riversarsi sulle loro spalle compiti e obiettivi così complessi ed eterogenei che, uniti alla presenza di apparati professionali spesso carenti, determinerebbero pericolose conseguenze sotto il profilo dei carichi di lavoro e delle responsabilità.

Quanto ipotizzato implicherà la perdita del riconoscimento della unicità della funzione, intesa come valore unitario a garanzia della Costituzione. Certamente forti sono le spinte autonomistiche e federaliste che pervengono dal mondo politico, ma come più volte ribadito la tutela dell’uniformità dell’azione amministrativa e dell’unità giuridica nell’ambito della Repubblica del sistema delle autonomie locali, esige che sia lo Stato a farsi carico della disciplina degli aspetti di base della vita dei Comuni e delle Province, e quindi anche dell’ordinamento dei Segretari comunali e provinciali.

In definitiva, attribuire in via ordinaria ai Segretari comunali in servizio presso i piccoli Comuni le funzioni di gestione appare inconciliabile con la funzione di guidare, insieme ai dirigenti, il lungo processo di riforma e di sburocratizzazione della pubblica amministrazione italiana ed ad interpretare con consapevolezza il ruolo di protagonista per la realizzazione della piena autonomia dell’ente locale; pertanto, se si costringe il Segretario a porre in essere atti di mera gestione, si sminuirà di fatto quella tipica funzione dirigenziale che lo stesso contratto di categoria sottoscritto nell’aprile 2008 gli ha riconosciuto. Infatti, si fa notare che, anche da un punto di vista meramente stipendiale, la figura del Segretario comunale è stata strutturata in maniera unica: unica misura del trattamento

tabellare ed una indennità di posizione che sia viceversa commisurata alle diverse dimensioni degli enti nei quali egli opera.

Insomma, a nostro parere molte sono le incognite sulle quali occorre porre molta attenzione se non ci si vuole trovare di fronte a soluzioni penalizzanti per l'intera categoria. Certamente, in caso di approvazione dei d.d.l. negli attuali testi, un primo risultato evidente sarebbe che esisteranno due tipi di Segretari, con funzioni e compiti diversi, in palese contraddizione con quanto affermato nella relazione introduttiva dell'ultimo Congresso dell'Unione del gennaio 2007, laddove si parlava chiaramente di un ruolo unico inteso come unitaria figura del vertice amministrativo in grado di svolgere quella che, l'Unione, ormai da tempo, definisce funzione generale di direzione complessiva. Un nuovo *manager* pubblico per Comuni e Province, la cui presenza in ogni ente garantisca la funzione generale di assistenza e collaborazione agli organi di governo e sia di riferimento unitario per l'ottimale andamento dell'azione amministrativa dell'ente stesso. Si diceva che proprio in questo tratto unitario risiederebbe la forza stessa del sistema di governo territoriale ed amministrativo, perché si caratterizzerebbe per alcuni principi comuni, in grado anche di assicurare effettive condizioni di parità, principi che avrebbero dovuto trovare la loro fonte in leggi generali per consentire il più efficace esercizio delle significative potestà di Comuni e Province. Si sottolineava ancora che, a seconda della dimensione e complessità degli enti, tale figura di Segretario avrebbe dovuto essere accompagnata, all'occorrenza, dall'ausilio di strutture adeguate, prevedendo che, in ragione del ruolo e delle funzioni esercitate, fosse garantita in tutte le espressioni associative degli enti locali con la presenza di organi di governo e di strutture pubbliche.

E' chiaro come allora non si prevedesse assolutamente una diversificazione di ruolo, ma piuttosto la possibilità di creare delle forme associative capaci di avere quella dimensione ottimale per l'esercizio di funzioni nelle quali si sarebbe dovuta esaltare la figura unitaria per l'ottimale andamento dell'azione amministrativa dell'ente.

Non ci si può non soffermare, inoltre, sulle affermazioni contenute nel documento del C.N. sopra richiamato a proposito della possibile confluenza nell'Albo professionale dei Segretari comunali e provinciali di *"esperienze più positive, sin'ora maturate nell'ambito di percorsi professionali diversi da quelli del Segretario comunale e provinciale"*, e su *"altre forme di reclutamento che [...] possano concorrere ad alimentare periodicamente l'Albo [...] anche con le migliori professionalità del mondo degli enti locali"*. I Segretari comunali e provinciali della provincia di Reggio Calabria ritengono, come già sostenuto in passato, che su questo punto non ci possano essere ambiguità o fraintendimenti di sorta. Se, come pure afferma il predetto documento *"la figura del Segretario comunale e provinciale è sempre stata vista come un approdo prestigioso della propria carriera anche per chi opera negli enti locali, anche a livelli dirigenziali"*, noi crediamo, o almeno ci piace credere, che tale prestigio sia derivato dalla circostanza che l'accesso alla carriera di Segretario comunale, assicurata da procedure concorsuali pubbliche e corsi di formazione rigorosi, siano riusciti nel tempo a selezionare una classe dirigente complessivamente preparata e profondamente conoscitrice della realtà amministrativa degli enti locali, a partire dalle indispensabili esperienze fatte nelle realtà più piccole. Le scorciatoie delle cooptazioni e delle infornate politiche di direttori generali e dirigenti, più o meno di nomina fiduciaria, non si addicono all'auspicabile mantenimento di un analogo prestigio della figura anche in futuro e costituirebbero il primo passo per un definitivo snaturamento della figura del Segretario, posto all'interno di un albo divenuto-

to "spurio" ed un grave pregiudizio per la stessa sopravvivenza della categoria. L'eventuale previsione di rigorosi percorsi selettivi e/o formativi gestiti dalla SSPAL, quale valida alternativa al concorso pubblico, oggi altro non è che una mera affermazione di principio, sulla cui concreta realizzazione è perlomeno lecito dubitare.

Come sempre si è affermato, l'Albo svolge una fondamentale funzione di garanzia, soprattutto per gli enti locali. La selezione che attualmente ne consente l'accesso fa sì che le delicate funzioni di Segretario comunale vengano svolte esclusivamente da soggetti che abbiano una accertata e qualificata preparazione di base. Gli ulteriori passaggi di fascia professionale, assicurati tramite corsi e concorsi pubblici, consente agli enti di garantirsi le prestazioni di soggetti che hanno maturato una sufficiente esperienza professionale ed un adeguato bagaglio tecnico-giuridico. Consentire l'accesso alla carriera di Segretario attraverso scorciatoie e strade facilitate comporterebbe il rischio che gli enti locali vengano gestiti da soggetti che non possiedono le necessarie competenze ed esperienze professionali. L'apertura dell'Albo lo svuoterebbe di funzionalità, con danno proprio per gli stessi enti locali e si perderebbe quella funzione di garanzia sulla professionalità degli iscritti. L'Albo dei Segretari, inoltre, qualifica gli iscritti, dando alla figura la dignità professionale necessaria per lo svolgimento di un ruolo di alta direzione. Non a caso mai nessuna ipotesi di apertura ad altre categorie è stata discussa per nessun albo professionale. L'interesse di Comuni e Province è, viceversa, quello di puntare ad avere Segretari sempre più preparati professionalmente e capaci di assicurare una direzione complessiva dell'ente. Anche per questo il sistema deve garantire una Scuola di alta formazione per i Segretari comunali.

Se la figura del Direttore generale è nata per dotare l'ente di competenze differenti e complementari a quelle del Segretario e dare la possibilità al Sindaco di scegliere un soggetto di propria fiducia, la proposta di riunificazione delle figure nasce proprio dalla consapevolezza che le competenze tipiche dei Direttori generali sono già patrimonio dei Segretari e che è inutile, nonché gravoso per le casse comunali, fare ulteriore ricorso a professionalità esterne. I Direttori generali, qualora intendessero svolgere il ruolo di Segretario comunale, dovranno seguire la strada maestra del concorso pubblico, eventualmente con il giusto riconoscimento, in termini di punteggio, dell'esperienza maturata. La stessa cosa può dirsi per dirigenti e figure apicali degli enti locali.

In ogni caso, l'eventuale ingresso nell'Albo di nuove e diverse figure non sarebbe sicuramente funzionale alla soluzione del problema dei Comuni più piccoli. Appare infatti scontato che, difficilmente, dei Direttori generali o dei dirigenti sarebbero disposti ad assumere il ruolo di Segretario comunale in Comuni più piccoli, ma qualora lo facessero l'attuale uso selvaggio del convenzionamento determinerebbe un ulteriore aggravamento della situazione lavorativa dei Segretari in disponibilità, che già oggi trovano con difficoltà nuova collocazione. E' indubbio che, soprattutto in alcune regioni, sussiste il problema della carenza di Segretari comunali, ma la soluzione non è certo quella dell'apertura dell'Albo. Occorre, semmai, bandire nuove selezioni pubbliche, aumentando considerevolmente il numero di posti messi a concorso, oppure incentivando la mobilità interregionale dei colleghi disponibili. Le soluzioni tecnicamente possibili non mancherebbero. E' certamente necessario contribuire a trovare tutte le possibili soluzioni che permettano di risolvere il problema delle sedi vacanti, senza però arrecare nocimento agli enti locali e senza attentare alla dignità professionale dei Segretari comunali, patrimonio, quest'ultimo, che l'art. 4 dello Statuto dell'Unione tutela espressamente.

Per tanto, sotto tale ultimo profilo dell'ingresso nell'Albo di nuovi soggetti, sembra opportuno, anzi doveroso, che anche e soprattutto a livello sindacale si esca dall'ambiguità e si assumano chiaramente delle posizioni a riguardo, affinché la base stessa della categoria dei Segretari possa esprimere in maniera trasparente le proprie posizioni. Dal nostro punto di vista, per questo, come per l'altro aspetto della diversificazione delle funzioni dei Segretari su base demografica, come sopra evidenziato, auspichiamo un atteggiamento più intransigente da parte di chi, a tutti i livelli, rappresenta la categoria. Consapevoli delle difficoltà del momento e della eventualità che la riforma in cantiere venga approvata a prescindere dalle posizioni rappresentate dalla parte sindacale, riteniamo che comunque i Segretari e l'Unione non debbano assecondare quei tentativi di riforma che non siano rispettosi della storia e delle reali esigenze della categoria, ricercando magari a tutti i costi il vano tentativo di governare gli eventi. Abbiamo la certezza, peraltro, perlomeno nell'ambito della realtà territoriale della nostra provincia, che la base dei Segretari, la maggior parte dei quali non ha ancora del tutto "digerito" la riforma della legge Bassanini, non comprenderebbe atteggiamenti ritenuti troppo morbidi e possibilisti rispetto ad aspetti di fondo non condivisi.

Il presente documento e gli spunti critici di cui sopra vogliono, pertanto, lungi dal ritenersi esaustivi, contribuire in maniera costruttiva ad alimentare la discussione tra i colleghi e ad accrescerne la consapevolezza circa l'importanza dei problemi oggi sul tappeto, con l'auspicio che agli stessi possa essere data positiva soluzione per il bene della nostra categoria.

Scilla, 17 dicembre 2008

I SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI  
DELLA PROVINCIA DI REGGIO CALABRIA