

Convegno “ Il segretario comunale e provinciale: risorsa per le Autonomie Locali? Riflessioni sulla figura partendo dalla realtà calabrese”, 27 ottobre 2007, Forum delle autonomie locali – Rende (Cosenza)

a cura di : Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali(U.N.S.C.P.)

PRESENTAZIONE DEL TEMA-RELAZIONE DI APERTURA

*di Carla Caruso **

Perché un convegno sulla figura dei Segretari comunali e provinciali?

Non é forse retorico che proprio un sindacato di categoria si ponga la domanda se il Segretario sia o non sia una risorsa per le Autonomie Locali?

E perché le riflessioni sulla figura partono proprio dalla realtà calabrese?

Vi accorgete che vi proponiamo di ragionare insieme a noi su questi argomenti perché non é affatto scontato che la loro trattazione possa essere contenuta entro l'ambito limitato delle pure e semplici vicende di una categoria professionale.

Cercare quindi una risposta all'interrogativo del convegno – il Segretario é una risorsa per le Autonomie Locali? – significherà affrontare un percorso che, attraverso le vicende della categoria, spesso conosciuta poco e male, ed inquadrata in stereotipi, porterà a confrontarsi con le ambiguità irrisolte di un assetto istituzionale incompiuto che riguardano tutti, e non solo i Segretari.

Il convegno tenterà di mettere in luce come si impongano importanti, sostanziali, chiare e non più differibili scelte di campo, particolarmente da parte della politica, soprattutto per fronteggiare realtà difficili come quella calabrese, e una diffusa e radicata consapevolezza delle problematiche esistenti da parte dei cittadini.

Lo farà dando voce a chi opera direttamente sul campo, a chi, ad esempio, ha scritto nel documento-denuncia dell'Unione Segretari della Calabria del 25/10/05, all'indomani dell'omicidio Fortugno, le seguenti parole (é un piccolo estratto di alcuni passaggi; invito chi fosse interessato a leggere il documento per intero sul sito www.segretarientilocali.it - sez_Calabria):

“L'atto di arroganza e di aggressione diretta alla democrazia, che ha gettato la nostra Regione nello sgomento dell'impotenza e dell'incredulità, é la negazione di ogni principio etico, politico, democratico, umano.

Da tempo, purtroppo, siamo abituati a gesti eclatanti della criminalità organizzata di fronte a grandi interessi economici.

Così come siamo abituati, specie in alcune aree della Regione, alle intimidazioni, agli avvertimenti, al clima di paura con i quali politici, amministratori e funzionari devono convivere.

Ma domenica 16 ottobre si é rotto qualche equilibrio e si é consumato l'assurdo, é successo un qualcosa che impone analisi e riflessioni serie.

Oggi l'unica risposta possibile é quella di riaffermare il ruolo delle istituzioni e della politica, alzandone il livello qualitativo, rivalutando e difendendo, con forza e convinzione, quei valori che abbiamo, in cui crediamo, ma che troppo spesso vengono meno per banali giochi della politica: solo così facendo il nostro territorio, i cittadini, il Paese possono dimostrare che la democrazia non é morta.

In questa situazione, così grave, operiamo ogni giorno noi segretari comunali in questa parte del Paese, specie in particolari zone, e proprio perché massimi punti di riferimento della struttura burocratica, soprattutto nei piccoli e medi comuni, ci troviamo quotidianamente a dover gestire la nostra vita lavorativa e professionale nella

* Segretario generale del comune di Rogliano (CS)- Vicesegretario nazionale U.N.S.C.P.

consapevolezza che le nostre risposte hanno una valenza che spesso coinvolge interessi più grandi di noi.

La tragedia consumatasi con l'omicidio dell'On. Fortugno ha oggi reso evidente a tutti il perché abbiamo portato all'attenzione del nostro sindacato il grosso problema della situazione ambientale in cui ci troviamo in Calabria, in occasione dei nostri Consigli nazionali tenutisi a dicembre sia del 2003 che del 2004, e il perché avevamo richiesto da tempo la presenza dell'intero Esecutivo nazionale qui da noi".

È del tutto evidente che questo documento costituisce la sintesi di elaborazioni e di valutazioni che i Segretari qui in Calabria andavano facendo già da anni, e non è certo frutto di riflessioni dell'ultima ora, fatte sull'onda della sola emotività o per altre ragioni.

I Segretari, come categoria, infatti, conoscono bene il territorio nazionale in tutte le sue parti, le sue criticità, le sue positività perché su di esso sono radicati capillarmente.

Stranamente, però, stanno registrando che le Istituzioni, salvo l'eccezione di qualche esponente delle stesse, il mondo dei media, il mondo accademico, se e quando parlano della loro categoria, lo fanno senza mai interpellarla e coinvolgerla.

Il disegno di legge delega per la nuova Carta delle Autonomie, ad esempio, non tratta per niente la questione dei Segretari.

L'emendamento sul punto al disegno di legge delega proposto da parte di Anci, UPI, Regioni lo scorso 8 marzo ha evidenziato l'esistenza di tale vuoto da colmare.

L'emendamento è però stato formulato in maniera generica, in quanto ricorda al legislatore unicamente la necessità di prevedere negli Enti locali una figura unica apicale.

C'è perciò il rischio che venga riproposta la figura di un city manager per il quale non sia richiesta alcuna competenza.

Le relazioni che seguiranno metteranno in evidenza quanto ciò, unitamente alla nomina fiduciaria dello stesso Segretario comunale, abbia inciso profondamente, e non in positivo, sulla cultura istituzionale delle Amministrazioni Pubbliche.

Inoltre, il Ministro Lanzillotta sta proseguendo il lavoro di predisposizione del nuovo Codice delle Autonomie senza, ad oggi, il minimo confronto con le Organizzazioni Sindacali, ancorché tali riforme investano da vicino il ruolo ed il relativo status dei Segretari.

Contemporaneamente a quanto fin qui esposto vi è da registrare, per contro, il rilancio della categoria a seguito dello sblocco delle assunzioni dei Segretari e il conseguente bando per il terzo corso di accesso in carriera di ben 300 nuovi segretari: si pensi che il corso di formazione iniziale dell'ENA francese è aperto annualmente a 120 allievi.

Elementi contrastanti che occorre decifrare, dunque, e intanto non è inesatto dire che siamo di fronte ad una vera e propria emergenza istituzionale, perché i lunghi tempi di gestazione del processo di riforma hanno fatto esplodere criticità che richiedono risposte improcrastinabili.

Dopo la legge 142/90, infatti, si è aperto un cantiere, che non è più stato chiuso, di processi di riforma che si sono susseguiti in modo incessante e spesso incoerente: la legge 142/90 è stata superata dalle riforme del '97, i cui principi e le cui disposizioni in materia di EE.LL. sono poi stati raccolti nel 2000 nel TUEL. Nel 2001, nella XIII legislatura, è stato riformato il Titolo V Cost. A questa riforma costituzionale ne ha fatto seguito un'altra di portata ben più ampia nel 2005, nella XIV legislatura, relativa al Tit. II Cost., che poi non è andata in porto a seguito dell'esito negativo del relativo referendum costituzionale, nel 2006. Sempre la XIV legislatura ha visto l'emanazione della legge La Loggia, di attuazione di alcune norme del Tit. V Cost. riformato, ma non si è arrivati comunque all'emanazione del nuovo TUEL, a causa della scadenza della delega al Governo per la sua emanazione. Si è giunti così all'attuale XV legislatura con tutte le incertezze sul processo di federalizzazione non risolte e con il Tit. V Cost. riformato ancora inattuato.

Questa grande incertezza istituzionale non può non riflettersi sulla figura apicale degli Enti Locali.

Il Prof. Andrea Piraino (nella sua postfazione al volume "*I segretari comunali. Una storia dell'Italia contemporanea*", a cura di O. Gasparri e S. Sepe, Donzelli, 2007) ha felicemente fotografato la situazione con questa metafora: "il segretario é il *fantasma*, emblematico e ricorrente, dei nodi irrisolti nelle funzioni degli enti locali. Il segretario, infatti, é la figura su cui si scaricano le ambiguità dell'ordinamento locale, in un contesto di mancata chiarezza nel coacervo di norme che si susseguono fra revisioni dell'ordinamento e riforme istituzionali".

Non essendo chiare le stesse funzioni dei Comuni, non deve stupire che vi sia vaghezza su chi sia e su cosa faccia il Segretario comunale.

Walter Anello, nel suo articolo "*Il nuovo ruolo dei Segretari comunali e provinciali nell'ordinamento locale*" (in "*I segretari comunali. Una storia dell'Italia contemporanea*", prima citato), ha scritto in proposito: "Il nodo reale é che, dopo la elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, si é definitivamente spezzato il vecchio meccanismo centralistico sul quale si basava il ruolo del segretario, ma non si é ancora ricostruito un modello efficace e condiviso".

Intanto, sull'assunto che vi fosse necessità di raccordare l'autonomia degli Enti locali alla sovranità della Repubblica, in osservanza non solo degli artt. 114 Cost. e ss., ma anche dell'art. 5 Cost., il quale definisce la Repubblica "una e indivisibile", il legislatore ha confermato l'obbligatoria presenza in tutti i Comuni e le Province d'Italia di un Segretario Comunale/Provinciale, il quale dal 1997 é titolare dipendente dall'Agenzia Nazionale Autonoma, nonché iscritto in un apposito Albo nazionale.

Coerentemente con questa ratio é stato costruito un sistema, con una correlativa imponente e costosa struttura, che vede come poli l'Ages e la SSPAL, entrambe con articolazioni sull'intero territorio nazionale.

I dieci anni di esperienza maturati hanno evidenziato non pochi limiti, come emergerà dalle odierne relazioni.

Anche per il sistema Ages/Sspal sono previste innovazioni radicali, e anche per queste i Segretari non sono stati ascoltati.

Riteniamo non inutile, allora, un convegno come quello odierno, in cui ognuno dei relatori sarà proprio un Segretario comunale che parlerà di un argomento di cui ha diretta esperienza, oltre che, naturalmente, conoscenza teorica.

Auspichiamo che lo spaccato che emergerà possa offrire utili elementi di conoscenza e di riflessione a quanti quest'oggi ci fanno l'onore e il piacere di partecipare al convegno, e che anche questo modesto contributo possa favorire nuovi sistemi di rapporti tra Amministratori, Dirigenza, Segretari e Cittadini.

Parleremo di:

- A) Cultura della legalità, ovvero del senso di avere delle regole, e lo faremo con un approccio esperienziale e concreto;
- B) Dualismo Segretario/Direttore generale, e dell'incongruenza che esso comporta dal punto di vista gestionale negli EE.LL.;
- C) Nomina fiduciaria, ovvero spoil system, che troppo strettamente lega la burocrazia al potere politico, cosa che in alcune realtà ha portato a parlare anche di mafiocrazia (rimando per questo alla relazione del Prefetto De Sena, in cui si fa riferimento anche ai Segretari comunali, anche se non viene usato tale termine);
- D) Convenzioni di segreteria, e cioè della incompatibilità fra le decrescenti risorse finanziarie a disposizione dei Comuni e il costo del Segretario comunale. Vedremo se ciò é vero;
- E) Sistema Agenzia/Sspal e la situazione in itinere: un sistema complesso e costoso, rispetto al quale sono previste ulteriori riforme senza che mai sia stata sentita la voce della categoria, alla quale tale sistema non riesce ad assicurare neanche un contratto.

Non posso non fare cenno alla cosa, dato che oltretutto proprio ieri abbiamo fatto l'ennesimo sciopero per questo.

Quella del contratto dei Segretari é una vicenda che non ha eguali e per la quale ogni commento é superfluo, perché é di per sé eloquente nella sua absurdità: i Segretari si ritrovano, unico caso, con un contratto scaduto da ben sei anni, e che inoltre prevede il trattamento economico in una divisa monetaria fuori corso (lire anziché euro).

Tale argomento non é oggetto di trattazione, ma dai lavori del convegno potranno essere desunti elementi che consentiranno di comprenderne alcune importanti motivazioni.