

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.)

## **RELAZIONE DI SINTESI – CONCLUSIONI**

*di Carla Caruso \**

A conclusione dei lavori del convegno spero sia risultato chiaro il perché della scelta di affidare quasi tutte le relazioni a Segretari comunali.

Ci siamo naturalmente posti il problema di potere essere percepiti come autoreferenziali, e magari così qualcuno potrà considerarci.

La constatazione della assenza di conoscenza pressoché totale della nostra figura, dovuta in buona parte ad un grande deficit informativo - del quale abbiamo sicuramente anche noi una quota di responsabilità – ci ha indotto però a correre questo rischio; non essendo ovviamente possibile colmare il deficit in questa sede, abbiamo allora tentato almeno di sensibilizzare su tale problema nella maniera che a noi è sembrata più idonea:metterci direttamente e personalmente in relazione con quanti hanno avuto l'interesse e la pazienza di seguire i lavori.

Non è mancato, come si è visto, il confronto, ricco e a tratti vivace, con le Istituzioni e con il mondo delle Autonomie Locali, così autorevolmente rappresentati quest'oggi.

Così come è stata cercata l'interlocuzione con il mondo dell'informazione, tanto è vero che è di un suo rappresentante l'unica relazione del convegno non elaborata da un Segretario. Tuttavia abbiamo ritenuto non sufficiente solo questo confronto e anzi di doverci ritagliare, all'interno di questo I Forum delle Autonomie Locali, uno spazio informativo che avesse un'impronta più divulgativa che tecnica, entro il quale potere dare personalmente informazioni “vive” e dirette , che normalmente non vengono fornite ai più o che, se in parte lo sono, hanno però un taglio molto differente da quello che abbiamo adottato: il nostro intento è stato quello di consentire una presenza più partecipe su questioni concrete ai non “addetti ai lavori” che ci stanno seguendo in sala, messi finalmente in grado di ascoltare anche la nostra voce. Nelle due sessioni del convegno abbiamo trattato tematiche che riteniamo non secondarie, non solo per la nostra categoria, ma anche per i cittadini tutti, perché riguardano le direzioni verso le quali potrebbe evolversi, a seconda dell'opzione scelta, l'intero sistema delle Autonomie Locali con ricadute assai differenti su di essi.

---

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

Riteniamo che l'informazione corrente su tali tematiche sia incompleta, e che pertanto non sia una buona informazione.

Per quanto specificamente riguarda la nostra categoria é emerso dai lavori come non ci siano problemi a divulgare notizie su singoli Segretari, o sui costi dell'AGES, quando esse "bucano" per il loro taglio scandalistico (il quale a volte potrebbe comprendersi, ma altre volte fa sorgere il dubbio che sia stato dato persino inconsapevolmente, atteso che il contenuto delle notizie stesse tradisce una conoscenza piuttosto approssimativa sul nostro conto da parte di chi le scrive).

Riscontriamo, altresì, che nessuno dei media si interroga sulle posizioni assunte su tali episodi e situazioni dalla categoria, e ciò ha un grande peso nella creazione e diffusione nella pubblica opinione di stereotipi negativi sui Segretari, nati direi "per assimilazione" ai casi oggetto delle uniche notizie solitamente circolanti. Abbiamo allora ritenuto che fosse necessario far conoscere il Segretario anche nella sua vita professionale quotidiana, pensando che ciò possa comunicare chi egli sia più di tante dissertazioni.

Dal convegno é così emerso uno spaccato di vita dei Segretari, massimamente di quelli che lavorano in Calabria, empiricamente ottenuto attraverso la loro osservazione partecipante degli aspetti ambientali, comportamentali, e, in definitiva, culturali, sia negativi che positivi, dei luoghi in cui essi esercitano la loro funzione. Poiché il convegno si proponeva di parlare di Segretari comunali e provinciali partendo da realtà, come quella calabrese, che presentano specificità particolari, abbiamo visto il Segretario nella suo quotidiano in aree svantaggiate che svolge, in virtù del suo ruolo, senza alcuna visibilità, una costante azione di "alfabetizzazione alla cultura della legalità", nonché di soggetto che "agevola l'attuazione di politiche di raccordo tra i diversi livelli istituzionali affinché le singole Amministrazioni locali possano, con l'ausilio degli altri organi istituzionali, effettuare un efficace controllo del territorio" (Calabria) e, anche, (Sicilia) come soggetto attivo e trainante in Amministrazioni che perseguono esplicitamente l'obiettivo di stimolare e far radicare nelle coscienze e nei comportamenti tale cultura.

Pensiamo che la conoscenza di realtà come queste forse consente di cogliere più facilmente il "senso" di tale figura, che rimane tale anche quando essa operi in altri contesti. Notiamo infatti che solitamente il cittadino comune é molto sensibile all'aspetto della legalità quando teme che non sia sufficientemente tutelata la sua sicurezza, e quindi ha piena coscienza del lavoro svolto da certe categorie professionali, ma che non é altrettanto sensibile alla tutela dei suoi diritti nella quotidianità dei suoi rapporti con la Pubblica Amministrazione, che deve essere aperta nei suoi confronti, imparziale, deve garantire

l'uguaglianza sostanziale e al tempo stesso deve essere efficiente ed efficace, e dunque con riferimento al lavoro di altre categorie professionali, quali i Segretari. Il lavoro di questi ultimi, già di per sé complesso, in taluni contesti ambientali, come si è visto, comporta, allo stesso modo di quanto accade per altri lavoratori che operano in condizioni analoghe, impegno, difficoltà, rischi maggiori che in altri. Ma, a differenza di altre categorie professionali, che hanno poteri di indagine ed inquisitori che consentono loro di penetrare dal di fuori dentro le realtà oggetto delle loro investigazioni, esso si esplica direttamente proprio all'interno dei luoghi in cui vengono prese da parte degli Enti locali le decisioni in ordine alla gestione del territorio e delle comunità amministrative, a diretto contatto con chi le assume.

Particolare, questo, di non poco conto, che la dice tutta sulla delicatezza della funzione svolta, che ha fatto affermare ai Segretari della Locride, nel loro documento-denuncia del 26/10/2005, susseguente all'omicidio dell'On. Fortugno : "...ci troviamo quotidianamente a dover gestire la nostra vita lavorativa e professionale nella consapevolezza che le nostre risposte hanno una valenza che spesso coinvolge interessi più grandi di noi" . Sarebbe importante, allora, stimolare la conoscenza diffusa anche di tali tipi di presidi e creare una rete di sostegno attorno ad essi e di loro concreta valorizzazione.

Quanto al sostegno, penso, ad esempio, limitandomi al sistema AGES/SSPAL, alla funzione di supporto che potrebbe avere la prima, ove fornisse attività di consulenza in tempi brevissimi e di facilitatore per l'interpretazione quanto più omogenea di norme sul territorio, in modo che il Segretario non si trovi solo a reggere l'impatto della loro applicazione nel proprio Comune di titolarità; e il supporto che potrebbe dare la seconda, su indirizzo dell'Agenzia, ove realizzasse attività di formazione permanente con un'impronta di tipo operativo maggiore di quella attuale, nonché di cooperazione nella progettazione di iniziative ed interventi mirati degli Enti Locali. Quanto alla concreta valorizzazione penso, ad esempio , ad un'Agenzia che abbia la sufficiente autorevolezza per concorrere alla chiara ed inequivoca attribuzione di forza, strumenti, spessore al Segretario in modo che questi possa realmente essere il fulcro operativo delle Amministrazioni locali che ne orienti quotidianamente le azioni nella legalità.

A proposito della valorizzazione e del riconoscimento dell'attività svolta, penso anche alla possibilità di far fruire il Segretario che operi in aree svantaggiate di particolari indennità e/o agevolazioni per la progressione in carriera, come già accade per altre categorie professionali o ancora al fatto che potrebbe essere previsto un sostegno finanziario per i piccoli Comuni perché affrontino con maggiore serenità la spesa per l'unica figura con alta professionalità di cui il più delle volte possono disporre.

Difatti non basta fare le leggi: bisogna presidiare il territorio perché sia garantito il rispetto delle regole sin dal momento in cui prendono avvio le attività necessarie a governarlo e creare le condizioni perché ciò sia possibile.

Non si può infatti parlare di buona amministrazione quando si ritiene che l'agire nella legalità possa essere assicurato unicamente da controlli esterni e da atti repressivi successivi all'attività già posta in essere. E' attraverso la correttezza di quest'ultima già a monte che devono invece essere impostati percorsi virtuosi.

Da qui l'importanza della consapevolezza, da parte dei cittadini, della necessità di tutti i presidi della legalità sul territorio; in certi contesti indebolire l'autorevolezza e il ruolo anche solo di alcuni di essi potrebbe significare abdicare a favore di logiche diverse. E' quanto registriamo che sta accadendo per i Segretari comunali e vi è da domandarsi a chi ciò possa giovare.

Come è emerso nel corso del convegno, ciò in gran parte è conseguito alla volontà di avere una P.A. più efficiente e meno costosa che ha indotto il legislatore ad individuare nel modello aziendale la soluzione di tutti i problemi esistenti, ma l'esperienza concreta che è seguita a tale impostazione non ha dato buoni risultati. E' mancato un disegno organico con obiettivi chiari; si è considerato acriticamente progresso indistintamente ogni processo introdotto nella P.A. assimilabile alle logiche del privato e distante da quelle del pubblico. Un eccesso di aziendalismo ha letteralmente fatto irruzione nella P.A. spingendo verso una visione di quest'ultima come azienda da gestire, e dunque valorizzando nettamente l'aspetto gestionale a discapito di quello della correttezza dell'azione amministrativa, relegata ad una valenza quasi esclusivamente formale. La dicotomia Direttore generale/Segretario comunale introdotta dalla Bassanini è espressione di tale visione e si nutre del seguente stereotipo: il Direttore generale è manager ed innovatore della P.A.; introducendo in essa una cultura manageriale egli è in grado di razionalizzare le spese grazie ad innovativi assetti organizzativi.

Il Segretario comunale è portatore della cultura istituzionale tradizionale della P.A., sorpassata in quanto sostanzialmente attenta al dato formale della verifica della conformità a legge degli atti amministrativi, e non al risultato, ed è perciò soggetto ontologicamente incapace di gestire. La scissione di fatto operata tra la gestione e la legalità ha determinato profondi cambiamenti culturali: sul presupposto (erroneo) che fosse possibile individuare la linea di demarcazione tra l'una e l'altra si sono operate scelte che hanno prodotto una divaricazione

tra di esse sempre più ampia e tale da rendere sempre più evanescente la coscienza dell'esistenza di regole da rispettare nel gestire.

Ciò ha prodotto modalità comportamentali diffuse e, via via, una mentalità corrente distante dal senso alto del valore delle Istituzioni, che ha portato a stigmatizzare sempre più ciò che è pubblico e ad enfatizzare il privato. Non si è colta perciò la complessità della Pubblica Amministrazione, la cui missione non può certo essere confinata entro l'unico obiettivo del profitto come accade in un'azienda privata.

Per di più tutto il sistema concepito per snellire e razionalizzare l'attività amministrativa, al fine di raggiungere livelli ottimali di efficienza, efficacia, economicità si basa paradossalmente proprio su un'irrazionalità organizzativa e gestionale: attribuendo la funzione direzionale apicale dell'Ente locale, che è unitaria, a due soggetti distinti, il Direttore generale e il Segretario comunale, si sono creati i presupposti per continue interferenze nella linea di comando tra i due o per l'esautoramento del Segretario da parte del Direttore generale, forte politicamente. In entrambi i casi si è prodotto un danno alla P.A. perché la funzione direzionale è costituita sia da efficienza che da legalità e dunque la separazione dell'una dall'altra non può mai attivare percorsi virtuosi, ma piuttosto degenerazioni amministrative e politiche.

In coerenza con l'impostazione esposta ha inoltre fatto ingresso nella P.A. lo spoil system: Sindaco e Presidente della Provincia scelgono la propria squadra per raggiungere i risultati programmati mediante nomine fiduciarie. Così nessun requisito è richiesto per la nomina dei Direttori generali, dei quali si dà per assodata la professionalità.

Il principio della libertà di scelta dei propri collaboratori, motivato dalla necessità di potere pienamente rispondere del proprio operato ai cittadini-elettori e di soddisfarne i bisogni, pur se in sé condivisibile, ha però determinato abusi che hanno frequentemente portato a spostare la ragione della nomina da parte dei Sindaci/Presidenti dalle esigenze tecnico-organizzative dell'Amministrazione in carica a quelle politiche, e a richiedere ai nominati una fidelizzazione a loro, piuttosto che un servizio all'Ente, o ad assicurarsi grazie ad essi, incaricati perché in "quota" di qualche partito, maggiore stabilità negli equilibri interni.

Anche la nomina del Segretario avviene su base fiduciaria, pur se effettuata attingendo obbligatoriamente agli iscritti all'Albo dei Segretari e nel rispetto di alcune procedure. Infatti il Segretario, pur accedendo alla carriera e progredendo nella stessa, a differenza del Direttore generale, a seguito anche di percorsi selettivi, decade dalla nomina ad ogni cambio di Amministrazione al pari di quest'ultimo. Il Sindaco/Presidente subentrante che lo conferma o che non lo conferma nominando un

altro Segretario non deve in alcun modo motivare la sue scelte. Il curriculum non ha dunque alcun valore. Non vi sono allo stato attuale efficaci ed omogenee modalità di valutazione del Segretario che producano esiti dei quali occorra obbligatoriamente tenere conto per le nomine e per le progressioni in carriera. L'esperienza dimostra che non a caso esistono ambiti di possibile totale arbitrio. Quanto questo lasci spazio aperto a possibili infiltrazioni della criminalità nella P.A., specie in alcune aree del Paese, è stato denunciato più volte, e non solo dai Segretari comunali. L'illegalità diffusa che ne è derivata, anche grazie all'assenza di controlli, ha indotto a serie riflessioni su tale approccio. Il corretto funzionamento di un sistema non può infatti essere affidato unicamente alla buona volontà dei singoli Amministratori. Bisogna che la politica allora dica apertamente e chiaramente se intende o meno rinunciare ad avere la mano totalmente libera in queste scelte, o se invece voglia percorsi in cui la scelta fiduciaria avvenga entro un sistema di regole che certifichino che vi sia stata, nella stessa, la preventiva valutazione della professionalità del Segretario nominato. Ciò a garanzia non solo di quest'ultimo, ma, soprattutto della cittadinanza. Penso, ad esempio, mutatis mutandis, ma è una mia personale idea, che si potrebbero rivalutare tipi di selezione come quelli adottati prima della riforma Bassanini per la copertura di Comuni di classe terza. Le selezioni tra gli aspiranti alla sede venivano fatte, nell'ultimo periodo, presso le Prefetture da Commissioni delle quali erano membri anche i Sindaci dei Comuni interessati e i punteggi venivano attribuiti ai Segretari candidatisi, per una parte, in base ai titoli da essi posseduti e, per un'altra parte, direttamente dai Sindaci, entro un range predefinito.

Analogamente potrebbe essere fatto dall'Agenzia, entro la quale io ritengo dovrebbero effettuarsi le selezioni, sia a livello nazionale che nelle sue articolazioni territoriali. In tal modo essa "gestirebbe" realmente la categoria, non limitandosi semplicemente, come accade ora, a prendere atto di scelte insindacabili, e acquisterebbe maggiore peso la stessa SSPAL, nel caso in cui i crediti formativi acquisiti dai Segretari frequentandone i corsi, avessero per essi valenza non solo per i corsi SEFA, per progredire di fascia, ma anche per accedere alle sedi volute.

Personalmente ritengo addirittura che la nomina del Segretario, effettuata a seguito della sua valutazione da parte della Commissione o organismo analogo, in cui il Sindaco/Presidente abbia un peso, dovrebbe avvenire con provvedimento dell'AGES. Sono dunque fondamentali percorsi selettivi, formativi e di valutazione per assicurare

effettivamente alla P.A. locale una figura apicale in possesso di elevata professionalità, a cui sia attribuito il ruolo istituzionale della direzione complessiva degli Enti Locali e che abbia la garanzia della necessaria autonomia professionale per esercitarlo; che abbia inoltre le responsabilità correlative e i cui risultati siano assoggettati a misurazione.

Riguardo ai percorsi formativi, nel corso del convegno sono stati esposti i problemi che impongono, a nostro parere, una sostanziale riforma della SSPAL.

E tuttavia se oggi si è in grado di effettuare un'analisi critica sulla Scuola è proprio grazie al fatto che essa ha già maturato una più che sufficiente esperienza che consente valutazioni e riflessioni.

Infatti la riforma della categoria dei Segretari è stata da subito accompagnata dalla creazione di un sistema formativo che, affinando le conoscenze possedute da questi ultimi, intende fornire loro le ulteriori competenze occorrenti a dare risposte alle nuove esigenze della P.A. locale.

Pur con i limiti che sono stati evidenziati è così emerso come, attraverso la SSPAL, il Segretario acceda alla carriera solo se in possesso di certi requisiti e solo se superi un percorso di selezione complesso orientato alla cultura del risultato, oltre che della legalità; che successivamente curi la propria formazione con aggiornamenti continui e progredisca in carriera solo se in possesso di adeguata (ma non sempre) esperienza professionale e se superi ulteriori selezioni.

La categoria, però, ha rilevato, oltre a una serie di degenerazioni nella concreta realizzazione del disegno iniziale, soprattutto il fatto che non è chiaro quale tipo di Segretario la SSPAL intenda formare con l'attività, pure utile, messa in campo. In coerenza con la sua lunga storia, la categoria richiede, perciò, responsabilmente, che siano meglio interpretate dall'AGES e dalla SSPAL le esigenze del sistema amministrativo locale di ottenere un progetto formativo più chiaramente mirato a supportare la funzione direzionale complessiva degli EE.LL. secondo il mutato quadro istituzionale. Tale esigenza muove dal concreto bisogno attuale delle Pubbliche Amministrazioni locali di riuscire ad essere realmente di sostegno alle politiche di sviluppo dei territori per poterne sorreggere la competitività.

Esigenza tanto più sentita, quanto più i territori si trovino in una situazione di marginalizzazione da superare; cosa che mi fece dire, in occasione dell'inaugurazione della Scuola Interregionale Calabria/Basilicata del 2005 : "Un territorio come quello calabrese, in cui si pone spesso drammaticamente la questione del rispetto della legalità, deve rivendicare fortemente il diritto di avvalersi delle stesse opportunità delle altre aree del Paese di dotarsi di una classe dirigente in grado di supportare adeguatamente le istituzioni nei loro sforzi di recupero di competitività.

Non si possono vincere sfide di questa complessità senza una classe dirigente con la schiena dritta e la testa alta, perché forte della propria preparazione e perché motivata. Si pone in questa direzione l'investimento qualificato in formazione e aggiornamento professionale".

Purtroppo i fatti hanno poi dimostrato come ancora una volta le aspettative nutrite in questa area siano state disilluse e sarebbe interessante analizzarne le possibili cause. E' da rimarcare che la particolare sensibilità del Segretario alle mutevoli esigenze degli Enti locali e la sua naturale predisposizione a cercare sempre nuove risposte concrete trae origine dalla sua storica collocazione al vertice degli Enti locali. Proprio tale collocazione ha fatto sì, infatti, che il suo ruolo di alta direzione abbia sempre risentito direttamente dell'evoluzione storica di questi ultimi.

Il Segretario ha così maturato una professionalità versatile in ragione delle diverse complessità da affrontare, sorretta però sempre da un elemento fondante e saldo: la consapevolezza del valore pubblico della funzione svolta. Egli è infatti sempre stato nel tempo al servizio dell'Ente, e non della politica, e tale deve rimanere per garantire il buon andamento e l'imparzialità della P.A., a tutela dell'interesse pubblico e dei cittadini.

La sua cultura professionale parte dunque da una scuola antica di valori, e perciò non può certo essere frutto di improvvisazioni. Nel corso del convegno è emersa la nostra convinzione che debbano riaffermarsi questi valori, perché attualmente sembra che essi stiano diventando sempre più evanescenti. Il Segretario, per la sua funzione, perché in possesso di una formazione omogenea in tutta la categoria, perché figura obbligatoria presente in tutti gli Enti Locali del Paese, rende possibile una sostanziale uniformità dell'azione amministrativa in tutto il sistema amministrativo locale, e dunque uguaglianza e parità di trattamento tra i cittadini in una Repubblica che è, non dimentichiamolo, "una e indivisibile" anche in un assetto federalista compiuto.

Riteniamo che, perché sia possibile affermare questi valori, sia ineludibile una profonda riflessione sul ruolo dell' AGES, organo di autogoverno nei cui C.d.A. la categoria dei Segretari è in minoranza e in cui è prevalsa la politicizzazione. Abbiamo messo in evidenza come, nonostante i suoi C.d.A. siano pletorici, allo stato attuale essa abbia un ruolo scarsamente incisivo nei confronti delle Istituzioni in ordine alle decisioni da assumere sulla categoria, nonché di tipo quasi esclusivamente burocratico verso quest'ultima.

Si è visto come ciò abbia influenza di riflesso sulla programmazione didattica della SSPAL,

sua diretta emanazione, nella quale non a caso non trovano sufficiente ascolto le segnalazioni della categoria.

Poiché quest'ultima é tenuta a dirigere gli Enti Locali nel loro complesso, avverte infatti con particolare necessità che l'attività di formazione, specializzazione e aggiornamento ad essa rivolta sia permanente e pronta, e che inoltre venga integrata con supporti ulteriori, utili alla concreta e omogenea applicazione sul territorio delle continue novità normative ed ordinamentali che stanno interessando il sistema amministrativo locale, obbligato ad essere sempre immediatamente operativo.

Ciò anche al fine di potere assicurare costantemente a tutti i cittadini che vi sia un'azione amministrativa uniforme in tutto il Paese.

L'AGES dovrebbe recuperare, allora, la posizione di soggetto terzo, paritetico, per potere cogliere al meglio le concrete esigenze sia delle Autonomie Locali che della categoria ed appropriarsi con forza e senza tentennamenti anche del ruolo di datore di lavoro che, in quanto tale, ha precisi diritti e obblighi nei confronti dei Segretari, e il potere di esercitarli. Emblematica, a tal proposito, é la vicenda afferente le convenzioni di segreteria c.d. "selvagge", cioè plurime; nei contenziosi insorti su tale questione essa non ha mai rivendicato il proprio ruolo di datore di lavoro, soccombendo, e dalle pronunce risulta, di fatto, non avere nessun titolo per potere gestire realmente la categoria. Un'AGES forte, invece, potrebbe essere determinante per risolvere le ambiguità esistenti in ordine al ruolo e alle funzioni dei Segretari, ambiguità che costituiscono una sponda per le aggressioni di cui periodicamente é oggetto la categoria.

Queste sono dunque le tematiche trattate nel convegno.

Dalla nostra postazione di attori coinvolti abbiamo cercato di far vedere attraverso la nostra lente di lettura gli aspetti del sistema amministrativo locale che più direttamente ci riguardano perché non prevalga la passività dell'agire in linea di continuità rispetto alle criticità segnalate.

Abbiamo cercato di comunicare quali siano a nostro avviso i valori etici irrinunciabili ai quali riteniamo debba farsi riferimento per portare una reale innovazione nella P.A., nel solco di quanto la tradizione ci ha consegnato, che é frutto di conquiste sociali acquisite nel tempo, che sono, in quanto tali, patrimonio di tutti.

Forse una maggiore attenzione alle numerose segnalazioni e indicazioni di una categoria che per la sua storia ha maturato sul campo una profonda conoscenza della realtà degli Enti Locali avrebbe potuto evitare errori che riteniamo siano stati commessi. Speriamo allora di avere fornito numerosi spunti di riflessione perché dalla coscienza comune dei cittadini, della politica e dalle Istituzioni si giunga a dare – auspichiamo in un clima di proficuo e reciproco confronto - una risposta chiara al quesito posto alla base

degli odierni lavori: il Segretario Comunale e Provinciale é una risorsa per le Autonomie Locali?

Solo la chiarezza, infatti, consentirà di superare le ambiguità irrisolte che permangono intorno a questa figura e di sapere se si voglia o meno fare un investimento vero su di essa e perché.

La risposta, dunque, ai nostri interlocutori istituzionali, ai politici, ma soprattutto, ci auguriamo, ai cittadini in grado di potere esprimere una propria opinione consapevole sulla base di un'informazione adeguata e corretta.