

1. Nel pensare questa relazione, che per me ha un significato particolare, iniziando a concepirla, sono andato a rileggere quella che vi proposi 3 anni fa, al nostro ultimo congresso nazionale, e non ho potuto fare a meno di notare che, da allora, quasi paradossalmente, molte cose che ci si aspettava che accadessero non sono accadute, e altre che, al contrario ci vedevano alquanto scettici sono, invece, accadute.

Il sistema amministrativo locale non è ancora definito secondo i principi che sono affermati nella Costituzione e da ultimo nella legge sul federalismo; l'idea che l'assetto istituzionale del Paese debba essere federalista, e debba avere i comuni e gli enti territoriali al proprio centro, è definitivamente affermata, e tuttavia ancora questo principio, questa idea condivisa, non si è compiutamente tradotta in un nuovo assetto ordinamentale che definisca concretamente i contenuti dei poteri e delle funzioni di governo e le modalità del loro esercizio, e che definisca anche le regole e i modelli di rapporto interistituzionali tra gli enti protagonisti del federalismo e lo Stato centrale.

La Carta delle Autonomie, che in questi ultimi giorni è finalmente approdata in Parlamento per essere discussa e, poi, votata, può essere ancora oggi definita come una base di partenza, sulla quale ci si aspetta che si apra un confronto serrato e intenso, i cui tempi non possiamo conoscere.

Questo punto, insieme di approdo e di partenza, è il frutto di un intenso ed estenuante lavoro di confronto, avviato più volte in questi anni, da più governi, e più volte ripartito da zero, e manifesta la difficoltà del percorso che la discussione della Carta delle Autonomie ha avuto e sta avendo.

Difficoltà che sono la cartina di tornasole di una fase delicata della vita del Paese nella quale, appunto, non si riescono a definire, ruoli,

funzioni e poteri delle istituzioni che concorrono all'assetto della Repubblica.

Eppure, la direzione, ancora una volta, a nostro parere, non può essere che quella tracciata dalla Carta Costituzionale e nella applicazione del principio di sussidiarietà.

Ma in questo tempo lungo che è trascorso senza che la Carta delle Autonomie fosse approvata non è che tutto sia rimasto invariato.

Anzi!! Molto è cambiato. E si tratta di cambiamenti sostanziali.

E il confronto che si è registrato finora ha già dato alcuni frutti, sia su un terreno di concretezza che in termini di posizioni culturali.

Per quanto direttamente ci riguarda, la collocazione all'interno del sistema degli enti locali, le prospettive del ruolo e delle funzioni, il dibattito che si è prodotto in questi anni, e che l'Unione ha in ogni sede e in ogni momento, insistentemente contribuito a proporre e sviluppare, non è stato sterile, non ha lasciato tutto invariato, come pure alcuni di noi, pessimisticamente, potrebbero pensare.

Bastano pochi elementi per dire quanto su questi temi sia mutato il quadro nel quale si colloca la discussione.

Se anni addietro dovevamo prendere atto con amarezza di disegni di legge annunciati che intendevano rendere facoltativa la figura del segretario, oggi assistiamo all'approvazione di leggi che rendono di fatto superata la figura del direttore generale, a cui si accompagnano iniziative in sede legislativa che espressamente individuano una figura unica ed unitaria di riferimento nel sistema di direzione apicale di Comuni e Province.

Si supera, così l'equivoco del 97 che, è arrivato il momento di dirlo chiaramente, poco ha giovato ai Comuni e alle Province.

E un fatto che ha una valenza quasi simbolica, che occorre cogliere, e che smentisce, anche, chi tra di noi ha temuto, e

soprattutto chi fuori di noi ha sperato, che la riforma del '97 fosse l'inizio di una inesorabile marginalizzazione della figura del segretario.

Ma attenzione!!

I segnali vanno colti per quello che sono, segnali appunto, sapendo bene che la complessità del tema della direzione complessiva, apicale ed unitaria dei Comuni e delle Province che supera la dicotomia, l'equivoco Segretario-Direttore, resta tutta da affrontare, e non si risolve certo in una sola norma, e neppure la si comprende se si ritiene che consista solo in una semplice contrapposizione manichea fra segretari e direttori.

Ora più che mai, coerentemente con quanto l'Unione afferma da anni, dobbiamo ribadire che ciò che occorre è un progetto complessivo di riforma della funzione di direzione complessiva ed unitaria degli enti, e quindi del ruolo e della funzione che i segretari sono chiamati ad esercitare nei comuni e nelle province.

L'Unione, quando ha dovuto contrastare quelle ipotesi di facoltatività della figura del segretario, lo ha fatto con fermezza; ma va anche detto che ciò che ci ha reso forti in quei momenti è che esse non avevano una ragione vera per affermarsi, non erano davvero funzionali ad un sistema amministrativo locale più moderno e più efficace.

Se rileggendo questo passato oggi possiamo comprendere e trovare le ragioni di tutto ciò, ancora di più ed a maggior ragione, per il presente, dobbiamo essere i primi a sapere che ipotesi radicali di riforma, che non sono funzionali al sistema amministrativo locale, alle vere e concrete esigenze dei Comuni e delle Province, se non si accompagnano con un progetto ed un lavoro di lunga lena e di ampio respiro, possono poi ottenere l'effetto opposto.

Devono essere, perciò, valutate con prudenza, come il segnale di un terreno fertile per avviare e, diciamolo, completare, un progetto di riforma che abbia basi solidissime e condivise, e che sia per questo accettato e fatto proprio non solo dai segretari, ma da tutto il sistema istituzionale di riferimento, dal Governo e dalle Autonomie Locali.

Quindi prudenza, massima prudenza, nel leggere quello che è avvenuto, e tuttavia, possiamo ben dirlo, questa volta dobbiamo essere prudenti nel leggere un segnale positivo, e non uno negativo.

2. Dobbiamo allora continuare a misurarci con la realtà, e la realtà è quella di una lenta ma profonda trasformazione dell'intero sistema amministrativo pubblico, e, nel suo ambito, del sistema amministrativo locale, di cui dobbiamo davvero e fino in fondo saper cogliere la direzione.

Non per seguire opportunisticamente il corso della corrente, ma al contrario, con onestà intellettuale, per comprendere in queste trasformazioni, il ruolo e le funzioni di una nuova classe dirigente locale, e ancora più in particolare, il ruolo e le funzioni della figura apicale di riferimento: il segretario comunale e provinciale.

Dobbiamo insomma continuare ad esercitare il paziente lavoro che abbiamo intrapreso fin da dopo l'avvento della riforma del 1997.

Prefigurare cioè una figura di segretario comunale e provinciale che sia coerente con il nuovo sistema amministrativo locale, che si collochi in esso in modo organico, prospettandone ruolo e competenze non secondo i nostri desideri, ma secondo le necessità più profonde del sistema.

Ai Comuni e alle Province serve una figura apicale di riferimento con un profilo professionale i cui contenuti principali possono essere così sintetizzati:

- la conoscenza dei programmi e degli obiettivi da realizzare secondo le regole del sistema ordinamentale;
- la sensibilità e la predisposizione, con la piena consapevolezza, allo svolgimento di una delicata funzione con l'attribuzione delle responsabilità alle quali correlare le necessarie verifiche sui risultati conseguiti;
- la capacità di essere veri protagonisti a supporto di un nuovo sistema di *governance* territoriale (basti pensare non solo ai diversi soggetti che a diverso titolo esprimono sul territorio funzioni di governo, ma anche a tutto il tema della gestione dei servizi pubblici e al ruolo delle società ed enti partecipati da Comuni e Province);
- la capacità di essere protagonisti dell'innovazione amministrativa.

In questi anni abbiamo assistito a tentativi più o meno riusciti di investimento nel sistema sulla c.d. managerialità, sull'introduzione di regole e concetti privatistici nel funzionamento economico-gestionale della vita degli enti.

La privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, la significativa valenza assegnata all'efficacia, all'efficienza ed alla economicità, dell'attività amministrativa, la scelta di modelli societari mutuati dal diritto commerciale per la gestione dei servizi pubblici locali, l'apertura dei ruoli dirigenziali pubblici a professionalità provenienti dal privato, la stessa affermazione dello *spoil system*, come metodo di incardinamento dei dirigenti nei loro ruoli, sono stati tutti fattori e al tempo stesso testimonianze di una spinta fortissima ad una trasformazione del sistema amministrativo locale.

Una spinta che però partiva dal presupposto che esso, più che essere riformato e modernizzato, dovesse in realtà essere

“sostituito”, da altri sistemi, da altri modelli, ed in particolare dai sistemi e dai modelli propri del diritto comune.

La pubblica amministrazione, con i suoi sistemi e con le sue regole era vista come un freno, un ostacolo, e quindi la scelta era parsa giusta.

Ed in parte, va detto, paradossalmente, che questo tentativo è stato forse salutare, nel senso che è servito per segnare una discontinuità che probabilmente era inevitabile e necessaria.

E tuttavia queste trasformazioni si sono rivelate parziali e insufficienti. Un tentativo, appunto, non sempre riuscito.

E così oggi nella gestione dei servizi pubblici si assiste a continue modifiche di un sistema fortemente in affanno, nel lavoro pubblico la privatizzazione per certi versi è messa in discussione e si assiste ad una forte richiesta di decontrattualizzazione del rapporto.

Ed ancora, senza polemiche, non si sono registrati forti passi in avanti, per quanto concerne la funzionalità del sistema amministrativo, con l'immissione di manager del privato. A meno di qualche rara eccezione.

Appare insomma sempre più evidente che un sistema amministrativo non funziona se viene “sostituito” da un sistema diverso, nato e pensato per finalità diverse da quelle perseguite dai Comuni e dalle Province, che rappresentano e tutelano comunità, cittadini, identità, valori ed interessi generali.

Il sistema amministrativo locale non va “sostituito”, ma va assolutamente ammodernato, secondo logiche nuove e coerenti con le finalità ed i valori che esso è tuttora chiamato a perseguire.

Si rafforza e si conferma a nostro avviso corretta la convinzione che se gli enti locali hanno bisogno di una classe dirigente che ne supporti le attività, che perseguono interessi e forti valori pubblici, questa classe dirigente deve essere in grado di saper coniugare l'efficienza con la regolarità. Insomma ciò che costituisce il principio della legalità sostanziale.

Quando l'Unione parla di direzione complessiva apicale ed unitaria degli enti pone in primo piano esattamente questo aspetto, e cioè la necessità ineludibile che l'alta dirigenza pubblico locale sappia farsi interprete e sappia fare sintesi di tutti gli aspetti principali che ispirano le regole di funzionamento degli enti.

Se va ricercato un punto di equilibrio nei canoni che devono guidare ed ispirare l'attività degli enti, è dalla direzione complessiva unitaria che occorre partire, perché è solo attraverso di essa che questo equilibrio può essere perseguito e garantito.

Serve, quindi, una funzione di direzione apicale snodo e raccordo fra gli organi di direzione politica e l'apparato amministrativo, che perseguendo l'attuazione dei programmi coordina le attività dell'ente, assicurando che esse siano conformi a tutti i principi fondamentali propri del sistema pubblico, ovvero l'efficienza e la regolarità, e quindi in definitiva la qualità e il buon andamento.

Seguendo questa evoluzione, studiando con attenzione il sistema degli enti locali trasformato e innovato da un decennio di riforme, noi ci siamo sempre più persuasi che la riforma del 1997, con le sue evidenti criticità ed equivoci, non andava letta come l'avvio di una lenta fine dei segretari, ma come l'inizio di un nuovo percorso professionale e di un nuovo ruolo per una classe dirigente locale che storicamente ha sempre fatto da punto di riferimento per la vita degli enti.

E siamo caparbiamente rimasti sul campo perseguendo questo obiettivo!!!

Oggi questo percorso deve giungere a compimento, facendosi carico di dare una risposta alle esigenze degli enti locali superando criticità, equivoci e fallimenti.

Il segretario comunale e provinciale, quindi, come soggetto che presidia questa funzione unitaria di direzione complessiva ed unitaria 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, e assicurando che esse rispondano a tutti i canoni fondamentali dell'agire pubblico, e quindi all'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa ma anche nel contempo, alla regolarità e la trasparenza di essa.

Riferimenti questi che poi sono tutti espressione del principio di buona amministrazione e di legalità, e che vanno sostenuti e promossi nell'attività espletata dalle autonomie locali.

Questa funzione deve 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: quello, cioè, di garantire il buon andamento delle attività che si pongono in essere per realizzare i programmi definiti dagli organi di direzione politica e la qualità ed efficienza in generale dell'attività amministrativa e dei servizi erogati dagli enti locali ai propri cittadini.

**3.** 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 organizzative e delle competenze che essi sono chiamati ad esercitare, in modo da poter rispondere adeguatamente a quei bisogni.



*In proposito 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.*

Siamo convinti di questo!!!

Siamo cioè convinti che essere centrali in tutti gli enti locali significa certamente assegnare al segretario lo stesso ruolo, che è sempre di direzione complessiva, però interpretandolo e declinandolo in modo diverso a seconda di quello che l'organizzazione e le caratteristiche degli enti richiedono perché sia assicurato il buon andamento della loro attività.

Nei piccoli enti i contenuti della funzione di direzione devono quindi comprendere e prevedere anche quelle competenze e quei poteri gestionali.

Se questa è la via, va viceversa respinta l'idea di risolvere il tema dei segretari nei piccoli comuni assegnando obbligatoriamente un solo segretario ad un numero spropositato di enti.

Le ipotesi di riforma, che periodicamente sono state prospettate sui piccoli comuni, hanno posto il tema di un ambito ottimale di funzionamento degli enti, e spingono comprensibilmente verso l'esercizio associato delle funzioni, quale presupposto perché si raggiungano scale di efficienza ed economicità sostenibili per il sistema locale.

Il tema è corretto, e i segretari non ne sono esenti, ma se affermiamo la centralità del ruolo del segretario nei piccoli comuni investendolo di responsabilità sulle attività gestionali, allora di questo si deve tener conto quando individuiamo ambiti ottimali di esercizio associato della funzione di segretario.

Altrimenti chiameremmo i segretari ad una missione impossibile, e cioè avere contemporaneamente più funzioni e più comuni dove esercitarle e di fatto si finirebbe per non utilizzare un insostituibile e necessario patrimonio professionale.

Va trovato un equilibrio, che concili l'esigenza di favorire l'esercizio di funzioni associate, attraverso le unioni di comuni.

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 di direzione politica 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.

Ritenere che queste differenti caratterizzazioni della funzione di direzione complessiva assegnata al segretario siano una contraddizione rispetto alla unitarietà del ruolo e quindi del profilo professionale del segretario sarebbe profondamente errato: al contrario esse sono la diretta e naturale conseguenza dell'esercizio di un medesimo ruolo in realtà estremamente diversificate tra loro.

La caratterizzazione, o se si preferisce l'adattamento del ruolo ai differenti contesti organizzativi è una precondizione perché esso possa essere svolto efficacemente e con successo in tutti gli enti, cogliendone le peculiarità e rispondendo alle loro diverse necessità.

E' così possibile garantire in tutti gli enti il medesimo fine.

In passato avevamo, con chiarezza, identificato un profilo professionale ben chiaro per il segretario, che è del tutto coerente con questa funzione unica di direzione complessiva, e che prevede i seguenti contenuti fondamentali:

- quello primario “programmatorio strategico” nel cui ambito si esplica: a) la funzione di assistenza e collaborazione agli organi di governo; b) quella di traduzione degli indirizzi politico/amministrativi in progetti e programmi nei riguardi della struttura; c) quella di verifica, nel rapporto con gli organi politici e quelli gestionali dell'andamento e del risultato delle attività (controlli interni);
- quello “organizzatorio” consistente nell'individuare gli strumenti e i moduli funzionali in rapporto alle attività da svolgere e agli obiettivi che i singoli enti devono realizzare. In questo ambito occorre sviluppare attività di studio, progettazione e dirigere l'introduzione delle innovazioni per realizzare effettivamente i principi della snellezza operativa, semplicità ed efficacia perseguendo il miglioramento della qualità e l'economicità con riferimento all'organizzazione. Questi obiettivi presentano evidenti caratteri di complessità ed è pertanto necessario dotare la funzione di direzione complessiva della capacità di “governare”

il complesso dei processi nei quali necessariamente si debbono esprimere una molteplicità di saperi;

- quello “gestionale operativo” che implica, a prescindere dalla dimensione degli enti, la conoscenza approfondita dei contenuti regolativi e amministrativi delle diverse funzioni, servizi e attività dell'ente.

Le tre componenti in cui si articola la funzione di direzione complessiva assumono quindi necessariamente configurazioni diverse nei riguardi dell'apparato in relazione alle dimensioni dell'ente- ma si sintetizzano sempre in un medesimo ruolo direzionale che si esprime nel pianificare e programmare, nell'organizzare e gestire con adeguate capacità e padronanza delle materie trattate e con riguardo agli obiettivi e ai programmi deliberati dagli organi dell'ente e secondo i relativi indirizzi; tutto ciò nel rigoroso rispetto della “regolarità” nell'ambito della quale è tenuta a svolgersi l'attività amministrativa.

L'Unione prende atto che le più recenti proposte espresse dalle Associazioni rappresentative delle autonomie locali, ed in particolare dall'Anci, contengono, a nostro avviso, significativi elementi di condivisione di questo progetto di direzione complessiva. Nella posizione assunta dall'Anci noi vediamo un altro segnale importante, che premia la serietà e ragionevolezza non di una nostra idea di segretario, che sarebbe presuntuoso, ma dell'aver voluto portare la discussione sulla riforma del segretario su un terreno alto di confronto, che è quello della alta dirigenza locale e del modello complessivo di direzione degli enti.

Certo ci sono alcuni aspetti che devono essere chiariti e meglio definiti.

Su questo terreno ci siamo misurati e vogliamo continuare a misurarci e pensiamo che sarà possibile trovare una condivisione nell'interesse del sistema amministrativo locale.

Siamo certi che non mancherà la disponibilità del Governo e del Parlamento ad avviare un proficuo percorso di approfondimento e di sviluppo di queste proposte.

Nel Parlamento, e prima ancora nel Governo, nei mesi scorsi, quando pure abbiamo affrontato una ipotesi di riforma del ruolo del segretario nei piccoli comuni che, per mille ragioni che qui è inutile ricordare, non potevamo condividere e sulla quale abbiamo dovuto rappresentare la più ferma contrarietà, ebbene in quel momento difficile, e da lì in avanti, abbiamo colto una disponibilità al confronto ed una attenzione alle questioni che noi sollevavamo.

Apprezziamo, in tal senso, la disponibilità del Ministro Calderoli, al quale va il nostro saluto. E del Sottosegretario Davico.

**4.** Nel quadro che abbiamo delineato devono collocarsi le riflessioni sulle due componenti essenziali che devono essere il punto di riferimento per i segretari comunali e provinciali, e cioè l'Agazia e la SSPAL.

Non v'è dubbio che una riforma che affrontasse il ruolo e le funzioni del segretario senza affrontare anche il nodo del ruolo e delle funzioni tanto dell'Agazia quanto della SSPAL sarebbe monca e parziale, ed è per questo che invece noi richiamiamo con forza l'attenzione dei nostri interlocutori istituzionali su questi temi.

La collocazione definitiva del segretario nel contesto di riferimento del sistema delle autonomie locali è avvenuta attraverso la creazione dell'Agazia, e dell'Albo nazionale che essa è chiamata a gestire.

E' attraverso un ruolo forte di governo dell'Agazia che si rafforza la capacità del sistema di offrire agli enti locali, attraverso i segretari, una classe dirigente realmente idonea a presidiarne la delicata funzione di direzione apicale.

Il governo dell'Albo, dovendo esso rappresentare l'esclusivo riferimento per il conferimento delle funzioni di direzione complessiva che il segretario deve svolgere al servizio di Comuni e Province, non è materia formale, ma sostanziale.

L'Albo unico resta un presupposto imprescindibile di ogni riforma seria dell'alta dirigenza degli enti locali, così come è imprescindibile che il numero di iscritti, e cioè, beninteso, di segretari comunali e provinciali, resti fissato in un contingente commisurato al numero delle sedi.

Prendiamo atto che questo principio, dell'Albo dei segretari come esclusivo riferimento per l'alta direzione degli enti, raccoglie sempre più consenso nelle Associazioni delle Autonomie Locali, e fra le Istituzioni centrali.

Nelle proposte più recenti non è poi così decisivo se vi siano o meno ipotesi di "sanatoria" una tantum per una parte di direttori generali esterni. Certo bisogna precisare termini e modalità per evitare che possa tradursi in una pericolosa e compromettente apertura dell'Albo.

E' comprensibile che questi temi ci siano, ma devono essere "regolati" in un modo coerente in un sistema ben definito. Si creerebbe altrimenti il rischio, appunto, di alternarla.

E' da cogliere e sottolineare nelle proposte il fatto di base, e cioè che viene alla fine sempre di più condiviso da tutti che l'Albo deve essere e restare sempre l'Albo dei segretari, con numero fissato al contingente, e che esso diviene l'unico riferimento per la direzione complessiva di tutti gli enti locali.

E allora, se è la Scuola la via attraverso la quale si accede all'Albo, è l'Agenzia che è poi chiamata a governarlo, e quindi a governare la classe dirigente che lo compone e il patrimonio di professionalità che esprime e che è a disposizione delle Autonomie Locali.

Il definitivo investimento professionale che crediamo si stia delineando in capo al segretario richiede allora come urgente e ineludibile il rafforzamento e la razionalizzazione del ruolo dell'Agenzia, per l'ottimale governo dell'Albo come unico riferimento dell'alta dirigenza locale. E non solo!!!

L'Agenzia deve essere un punto di riferimento del sistema amministrativo locale, deve svolgere una funzione di supporto effettivo delle attività delle autonomie locali.

Ecco perché, la composizione degli organi e la stessa architettura delle Agenzie Regionali, e le loro funzioni, devono essere valutate con l'obiettivo esclusivo di migliorarne la funzionalità, di semplificarne l'attività e di assicurarne l'efficacia, eliminando incongruenze e disfunzioni che rischiano di essere di ostacolo al buon funzionamento dell'Agenzia nel suo complesso. Si deve aprire una discussione sul ruolo e sulla riforma delle Agenzie regionali. E' assolutamente necessario.

Bisogna allora procedere con coraggio e convinzione nella direzione di eliminare ridondanze e sprechi che non sono funzionali allo scopo fondamentale che deve essere svolto a servizio di Comuni e Province, e che non aiutano a conferirle il ruolo di autorevole e credibile punto di riferimento delle Autonomie Locali.

E' necessario che ad essa siano affidati compiti più pregnanti di definizione e di regolazione del sistema, nell'ambito e nel rispetto del quadro normativo generale.

Riferimento e supporto del sistema dei Comuni e delle Province per validare, ad esempio, gli strumenti e le modalità di rilevazione delle performance, della qualità dei servizi.

Dovrà anche essere investita di una funzione regolatrice, nell'ambito dei principi tracciati dalla legge, per quanto concerne il tema delle convenzioni.

E in merito è inaccettabile che debba continuarsi ad assistere a convenzioni con 5, 6, addirittura 8 Comuni, anche di notevoli dimensioni. Non solo mortificano il ruolo del segretario, ma vanificano l'esercizio stesso delle sue funzioni, privando di fatto gli enti del loro riferimento per il buon andamento delle attività.

Questo è inaccettabile già ad ordinamento vigente, e sarà ancora più inaccettabile se, come sembra e come speriamo, l'ordinamento cambierà.

La valorizzazione del ruolo, comporta, principalmente, l'effettivo esercizio. L'Agenzia dovrà assicurare che le convenzioni siano funzionali a questo, e non invece a fare sostanzialmente a meno del segretario!

Ed allora bisogna portare a compimento questo percorso, arrivare a definire questi criteri e renderli operativi.

Approfitto, infine, del tema delle convenzioni nei piccoli comuni per dire che, come accennavo, talvolta esse nascono da una oggettiva carenza di segretari, soprattutto nelle regioni del nord: questa carenza è la conseguenza di anni di blocco delle assunzioni, che ha ridotto drammaticamente il numero dei segretari iscritti all'Albo, e che, come dicevo in questa sala tre anni fa, *“di fatto avviava, inesorabilmente, verso una lenta ma sicura estinzione una categoria, la cui storia si è sempre intrecciata con la “vita” dei Comuni e delle Province.”*

E' un problema che esiste e deve essere risolto. Occorre avere coscienza e agire conseguentemente senza incorrere a strumentalizzazioni.

Occorre che nelle aree territoriali ove sono presenti sedi scoperte vengano assegnati giovani segretari. Ed occorre a regime nella costante immissione di giovani.

E a questi giovani, anche a quelli che attualmente si stanno cimentando nel corso di immissione in carriera e, oggi qui sono



presenti e che saluto a nome di tutti voi, bisogna dire che il tempo impiegato nei piccoli Comuni non solo è importante per la funzione svolta e l'arricchimento umano che se ne trae, ma è fondamentale e decisivo per crescere professionalmente.

Il loro impegno, la loro "missione" mi viene da dire, devono spenderlo nell'interesse di quelle comunità, di quei comuni. Ne trarrete un grande, grandissimo arricchimento anche generale.

**5.** La SSPAL a sua volta ha un compito fondamentale, che è quello di assicurare che la classe dirigente chiamata a svolgere questo delicatissimo ruolo sia professionalmente adeguata ed attrezzata a rispondere alla complessità dei contesti normativi e gestionali e organizzativi in cui è chiamata ad operare.

La Scuola deve farsi portatrice di una nuova e moderna cultura della alta dirigenza pubblica, e deve assicurare attraverso la formazione dei segretari e dei dirigenti che questa cultura possa "contaminare" positivamente ed in modo capillare le modalità dell'agire pubblico.

La formazione dei segretari non è, né può ridursi ad essere, solo una pluralità di corsi e di lezioni che occasionalmente o in ragione delle progressioni in carriera si "somministra": deve invece essere una vera attività di formazione complessiva di una intera classe dirigente, ed in particolare della più alta dirigenza locale.

Deve quindi connotarsi per avere un progetto formativo unitario e coerente, che abbia ben chiaro il profilo professionale e le competenze che devono calarsi sui segretari, e che sia attuato e perseguito con coerenza. E deve collegare questo progetto non ad un disegno teorico di Comune definito magari nel chiuso di qualche stimolante discussione intellettuale, ma alle effettive e concrete esperienze della comunità.

Se questo è vero, allora la Scuola deve immediatamente collocarsi come soggetto istituzionale di riferimento per l'attuazione delle più

importanti innovazioni e riforme della pubblica amministrazione, guidandone l'elaborazione culturale e la diffusione pratica in tutti gli enti locali.

Fin da subito, ad esempio, il tema della definizione degli obiettivi e delle attività, la loro misurazione che viene posta al centro di una importante riforma complessiva mirata all'innalzamento della qualità dell'azione amministrativa, non può non vedere nella Scuola un ruolo di primo piano per tutti gli enti locali. Sono stati avviati in proposito dalla Scuola programmi ed iniziative ed altre sono in cantiere.

La SSPAL deve contribuire in modo decisivo alla diffusione dei metodi corretti di implementazione delle innovazioni che le riforme prevedono per l'attività degli enti.

La Scuola deve in definitiva assumersi la responsabilità del ruolo di guida di questi processi, ruolo che superi definitivamente i più modesti confini di una pur valida attività di aggiornamento professionale, per assurgere pienamente a vera e propria formazione complessiva delle classi dirigenti chiamate ad attuare le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione locale.

Questo è l'unico futuro possibile della SSPAL.

La formazione del Segretario deve divenire paradigma per la formazione di tutto il personale con funzioni dirigenziali pubbliche: da qui dobbiamo partire per dare ulteriore slancio a questa nostra Scuola, per farle conseguire la sua missione, e divenire punto di riferimento per la cultura dell'agire pubblico di una parte così importante dell'intera pubblica amministrazione italiana.

**6.** E' fondamentale che in questo progetto di riforma si confermi che la figura del segretario comunale e provinciale è figura unitaria su tutto il territorio nazionale. Il fine ultimo che perseguiamo è la creazione di una classe dirigente che sia in grado di fare sistema, nell'interesse del Paese.

Cedere a prospettive di riduzione del ruolo e del sistema professionale di riferimento a confini territoriali più ridotti significherebbe vanificare questo progetto ambizioso, e vanificarlo in radice.

Il valore aggiunto della figura del segretario è proprio nel suo essere classe dirigente nazionale, attraverso la quale si fa cultura amministrativa, si fa classe dirigente del Paese. E costituisce indubbiamente uno dei tratti che caratterizza l'unitarietà di tutto il sistema. Soluzioni territoriali supererebbero questa che è la vera e grande forza della nostra categoria.

Più si valorizza il suo rilievo nazionale, la sua unitarietà, più potente è il beneficio che attraverso di essa ne ha il paese complessivamente inteso. Modernizzare una classe dirigente che dispiega la sua professionalità in tutti i comuni e tutte le province d'Italia significa avere uno strumento enorme di modernizzazione su tutto il territorio nazionale.

Spezzandone il suo essere categoria professionale nazionale si spezza e si interrompe una catena di rinnovamento della pubblica amministrazione che è l'obiettivo finale che ogni classe dirigente su cui si abbia un minimo di ambizione è chiamata a perseguire.

Sono convinto che questa è la posizione condivisa, da tutti noi, da tutto il gruppo dirigente dell'Unione, di oggi e di domani. E dico con chiarezza: chi si colloca in una linea diversa perché compromette la stessa esistenza della categoria.

Le difficoltà, le divisioni perfino, che talvolta si vivono all'interno della nostra organizzazione, e che sono anche normali e fisiologiche, hanno portato a vivere fasi difficili in cui si sono insinuati questi tentativi di spezzare l'unitarietà nazionale dei segretari. Bisogna condannare in modo chiaro e forte tentativi più o meno provocati che possono compromettere la storia e l'avvenire della nostra categoria.

L'intelligenza che ci caratterizza tutti, la capacità di superare le distinzioni nell'interesse generale ci hanno consentito di definire un quadro unitario di riferimento nel quale possono trovare definizione particolarità regionali.

7. Se il disegno di riforma ordinamentale del ruolo e delle competenze del segretario comunale e provinciale si viene delineando, con la definitiva affermazione del ruolo di direzione apicale e complessiva in capo ad esso, non può continuare a mancare un tassello fondamentale qual è l'assicurare a questa figura professionale il suo giusto Contratto Collettivo Nazionale.

La vicenda dei rinnovi contrattuali dei segretari si è tristemente caratterizzata, da un decennio ormai a questa parte, per un ricorrente e persistente ritardo, che per le sue dimensioni appare da un lato incomprensibile, dall'altro quasi offensivo per i segretari stessi.

Da ultimo, appunto con anni di ritardo, lo scorso marzo 2008 siamo faticosamente arrivati a stipulare il CCNL per il quadriennio 2002-2005.

Di quella stagione contrattuale ricordiamo molti momenti di amarezza, e molte ombre, ma anche un fatto estremamente positivo, che fu per noi risolutivo nel decidere di stipulare, insieme alle altre Organizzazioni Sindacali, quel contratto, e cioè che furono descritti con chiarezza i contenuti del successivo biennio 2006-2007.

In particolare la norma programmatica contenuta all'art. 5 del CCNL del 2008 prevede la compiuta valorizzazione della funzione dirigenziale svolta dai segretari avviando un percorso per raggiungere, nell'ambito del successivo rinnovo contrattuale (biennio 2006-2007 da stipularsi entro marzo 2008) per i segretari di fascia A e di fascia B la piena equiparazione del trattamento economico tabellare con quello dei dirigenti del Comparto Regioni e Autonomie Locali, e per i segretari di fascia C un trattamento

economico tabellare pari all'80% di quello previsto per i dirigenti del Comparto Regioni e Autonomie Locali.

In ragione di tale riconoscimento, la norma programmatica prevede poi come sappiamo l'affermazione di un rigoroso intervento in termini di razionalizzazione e sistematizzazione della struttura retributiva attuale.

In particolare nella materia delle funzioni aggiuntive e maggiorazioni della retribuzione di posizione, e delle indennità di direzione generale, razionalizzando queste ultime in fasce correlate alla classe demografica ed alla specificità degli enti.

E' tutto questo, badate bene, è già coerente con le prospettive di riforma del ruolo del segretario quale soggetto cui sia stabilmente assegnata in tutti gli enti la funzione di direzione complessiva.

Non più una pletora di trattamenti accessori, che magari è vantaggiosa per qualcuno ma spesso penalizza molti, e comunque si presta a strumentalizzazioni e non fa giustizia di una funzione chiara e stabile: piuttosto una retribuzione dirigenziale vera, chiara, uniforme, e che abbia una quantificazione graduata secondo le dimensioni e complessità degli enti.

La norma programmatica, arrivava anche già a prefigurare le modalità di finanziamento del CCNL stesso, individuando esattamente ove reperire le risorse economiche superiori a quelle già ordinariamente coperte dagli stanziamenti delle leggi finanziarie, e l'Agenzia Nazionale ha completato minuziosamente la ricognizione delle risorse disponibili collegate alle indennità da sopprimere o ridurre, e la quantificazione è assolutamente sufficiente a raggiungere gli obiettivi propri del rinnovo contrattuale.

Quindi non vi è davvero altro da fare che finalmente avviare, e rapidamente concludere, le trattative secondo i principi innanzi definiti, con le risorse disponibili e certamente sufficienti allo scopo.

Rispetto a quanto previsto nella norma programmatica, e cioè stipulare il CCNL del biennio 2007 – 2007 entro marzo del 2008, siamo già a due anni di ritardo, incomprensibilmente, assurdamamente.

Il Parlamento, il Governo, l'ANCI e l'UPI si occupano della riforma dei segretari, e l'Aran tarda ad adempiere a quanto doveva concludersi due anni fa: è inaccettabile! Così come è inaccettabile che sia posta in discussione la presenza al tavolo delle trattative dell'Unione dei Segretari.

Periodicamente accade che ci sia chi pretende di rappresentare i segretari al posto dei segretari, o dall'altro lato del tavolo, chi pretende di contrattare sui segretari con chi segretario non è, e periodicamente noi siamo costretti a ricordare che l'Unione è, indubitabilmente, il sindacato più rappresentativo della categoria, quello che vince sempre nettamente, con distacchi talvolta clamorosi, le elezioni alle Agenzie, quello che meglio sa interpretare le posizioni e gli interessi della categoria di cui si discute il contratto di lavoro.

Il sindacato è l'associazione di lavoratori costituita per tutelare gli interessi di categoria.

Bastano per questo le elezioni per l'Agenzia.

Estromettere l'Unione, insomma, significa voler negare alla base la simmetria che sempre deve esserci nei rapporti negoziali, fra associazioni rappresentative dei datori di lavoro e associazioni rappresentative dei lavoratori.

Crediamo quindi che la questione della rappresentatività sia stata posta in modo errato (oltre che con intenzioni non molto nobili), e che non si sia risolta non per una precisa volontà delle Istituzioni, che sarebbe incomprensibile e che porterebbe, ovviamente, a reazioni clamorose di tutta la categoria, ma per una mancanza di attenzione che però non è più giustificabile.

Apprezziamo, in tal senso, l'atteggiamento responsabile di CGIL – CISL e UIL.

L'Unione si aspetta perciò che quanto prima venga formalmente convocato il tavolo contrattuale e rappresentare assieme a CGIL – CISL – UIL, con attenzione, con misura ed equilibrio gli interessi dei segretari nella trattativa per il rinnovo del CCNL, secondo i principi e i contenuti prefigurati nel CCNL del marzo 2008 di cui, non a caso, è firmataria.

**8.** Non può mancare, anche, una riflessione su uno dei temi che più i segretari hanno sofferto in questi anni: lo spoil system.

In questi anni quasi non c'è chi fra di noi non abbia sperimentato almeno una volta quanto può essere scollegato il sistema della nomina fiduciaria da un principio basilare su cui dovrebbe fondarsi in generale la meritocrazia.

Il problema, ormai, non riguarda solo i Segretari.

L'Unione ha sempre sostenuto che la fiducia che si ricollega allo spoil system andasse intesa esclusivamente come fiducia professionale, cioè appunto meritocrazia.

La scelta meritocratica oggi il sistema la assegna al sindaco, e questo è un punto dal quale non può tornarsi indietro, tanto più se si afferma definitivamente la funzione di direzione complessiva quale funzione primaria del segretario, e tuttavia la materia non si esaurisce in questo, non è tutta solo nel "chi" debba compiere la nomina del segretario: il tema è piuttosto quello del "come" si debba arrivare a designare il segretario del comune.

Oggi il "come" è tutto nella verifica che il segretario è iscritto alla fascia professionale corrispondente all'ente, la meritocrazia è affidata solo ed esclusivamente a questo.

E' giunto il momento di dire che questo è troppo poco!

L'Unione ha avanzato alcune proposte, che partono dalla valorizzazione dell'attendibilità dei curricula come metodi di valutazione della professionalità realmente detenuta e, soprattutto, dall'assegnare un ruolo all'Agenzia, di individuazione di una rosa di candidati sulla base non di valutazioni discrezionali, sia ben chiaro, ma di attestati professionali oggettivamente verificabili, all'interno della quale poi l'Amministratore compia la propria scelta.

Anche la trasparenza può giocare un ruolo importante perché si affermi un criterio di meritocrazia: tutti i passaggi della nomina, dalla pubblicizzazione alla presentazione delle candidature, alla scelta finale, devono essere conoscibili, ai cittadini e ai segretari stessi.

Crediamo che oggi questo sia possibile, e l'Unione è impegnata a renderlo possibile e a ottenere che sia un elemento importante della riforma dei segretari.

9. Questo nuovo percorso, il progetto che come Unione dobbiamo portare avanti, richiedono un impegno e un lavoro paziente di lunga lena.

Il ruolo ed il peso dei Segretari, e della loro organizzazione saranno determinanti.

Il forte radicamento dell'Unione tra i Segretari, essere cioè protagonisti delle vicende che li riguardano, in questo percorso di importanti riforme del sistema amministrativo locale, con un progetto per innovare e modernizzare la funzione di direzione apicale, ci carica di orgoglio ma anche di grandi responsabilità.

Con il Congresso del 2007 abbiamo avviato un percorso per formare una nuova classe dirigente.



Quel percorso ha fatto emergere un gruppo di giovani che oggi, a mio avviso, è in grado di assumere la diretta responsabilità della nostra organizzazione.

Il XIX Congresso è chiamato a sancirlo in modo definitivo.

Una classe dirigente nel contesto attuale che richiede nuove energie, forti capacità di collegarsi alle esigenze di una “categoria” diventata sempre più giovane e nella quale la presenza delle donne ha assunto un particolare rilievo.

Una nuova fase, dunque, nella quale occorre forse ripensare, con modelli e strumenti nuovi ed innovativi, la stessa presenza dell’Unione sul territorio.

Ecco perché questo Congresso, con la necessaria lungimiranza, deve attrezzare e mettere sul campo un nuovo e giovane gruppo dirigente con una forte presenza anche delle donne, per la loro capacità di saper fare sintesi e rappresentare esigenze che spesso non trovano adeguate risposte.

Un nuovo e giovane gruppo dirigente che sappia valorizzare il patrimonio culturale, di idee e progetti che sempre l’Unione ha saputo elaborare, che li sappia spingere avanti calandoli nei nuovi contesti.

Ecco perché, sicuramente da parte mia, ma ritengo da parte dell’attuale dirigenza, occorre un atto di grande disponibilità e, se mi permettete, di intelligenza.

Non per chiamarsi fuori. Ci saremo, certo che ci saremo. Per aiutare e se serve anche consigliare. Ma senza alcun ruolo.

Ma ci saremo sapendo che altri hanno la diretta ed effettiva responsabilità della nostra organizzazione e, principalmente, del ruolo che essa è chiamata a svolgere.

Chi si assumerà queste responsabilità , specialmente quelle di più significativo rilievo, deve anche sapere che è necessario un grande impegno e a volte dei grandi sacrifici.

Conterà sicuramente e sarà decisiva una squadra attrezzata e compatta.

Sappia, però, che ci saranno momenti nei quali gli toccherà affrontare questioni delicate in solitudine.

E dovrà trovare, inoltre, il giusto equilibrio tra questo nuovo e delicato impegno e quello del suo lavoro, che sappiamo essere faticoso. E questo equilibrio, ahimè! Lo dovrà anche ricercare con le sue stesse vicende personali.

Il senso di responsabilità che a volte sembra schiacciare, perché si percepisce che ciò che viene portato avanti riguarda anche le vicende personali di donne e uomini con le loro legittime esigenze ed aspirazioni, è comunque la molla, la grande molla che ti fa andare in avanti.

E' un impegno che ti ripaga ampiamente. Il nostro è un mondo ricco, pieno anche di calore umano, che a me ha dato tantissimo. Più, molto di più di quanto io sia riuscito a dare.

E ringrazio per questo tutti, veramente tutti!!!

A tutti voi un grande caloroso abbraccio. Un pensiero, anche a chi ci ha lasciato. E per tutti a un caro indimenticabile nostro amico che con la sua intelligenza, attenzione, pacatezza e delicatezza ci sapeva ricondurre sempre alla concretezza ed alla responsabilità per valutare le questioni, anche quelle più difficili, con la giusta serenità e per quello che effettivamente esse erano.

Grazie Pino!!

Colleghe e Colleghi con il XIX Congresso siamo chiamati ad assumere decisioni importanti per il futuro dei Segretari comunali e provinciali.

Siamo chiamati anche con intelligenza e coraggio a dare forza, fiducia e compattezza alla nuova classe dirigente. Serve alla nostra organizzazione. Serve anche al sistema amministrativo locale.