



UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

SEZIONE REGIONALE DELLA CAMPANIA

Il dibattito sul ruolo del Segretario comunale è intensamente ripreso negli ultimi mesi, grazie al lavoro attivo dell'Unione che ha assunto l'impegnativo compito di elaborare proposte concrete, da confrontare con gli altri soggetti del mondo delle Autonomie Locali e con i competenti Organi dello Stato.

La figura del Segretario Comunale e Provinciale, che è da sempre centrale e fondamentale per il buon funzionamento del sistema amministrativo locale, sta attraversando una delicata fase di cambiamenti, anche alla luce delle recenti manovre di contenimento della spesa pubblica.

E' opinione acclarata che sia ora di affrontare una riforma organica, che dirimi definitivamente i nodi e le ambiguità del presente e del recente passato, che faccia o, per meglio dire, riconosca una volta e per sempre nel Segretario Comunale la figura di dirigente apicale, capace di assicurare in tutti gli enti innovazione e buon andamento dell'azione amministrativa, punto di riferimento e di forza per l'intero assetto istituzionale delle Autonomie.

Invero, in passato, i Segretari Comunali, pensando di essere sempre al centro del sistema delle Autonomie locali, producevano tesi autoreferenziali che non sempre hanno prodotto frutti positivi per la categoria anzi hanno contribuito ad un sostanziale isolamento.

L'esperienza del passato e il complesso momento economico e politico in cui versa, oggi, il Paese ci impongono viceversa di delineare una moderna figura di dirigente di cui sia riconosciuta e valorizzata la professionalità, che abbia la capacità di porsi validamente al servizio delle autonomie locali, che sappia dialogare, interfacciarsi ed interagire con le strutture organizzative e funzionali degli enti locali.

Del resto non possiamo non tenere nella giusta considerazione le molteplici trasformazioni degli Enti locali dall'unità d'Italia ad oggi (a cui certamente abbiamo contribuito con il costante e quotidiano lavoro professionale esercitato da ognuno di noi) e i consequenziali professionali passi in avanti fatti ottenere alle strutture burocratiche (posizioni organizzative e dirigenti), che, oggi, spesso esprimono ottimi esempi di preparazione e specializzazione nei settori nevralgici, che se opportunamente utilizzati possono senz'altro aspirare ad arricchire la nostra categoria.

Nell'ultimo Consiglio Nazionale è stato approvato un documento di indirizzi, che prende posizione su tutte le problematiche di maggior rilievo, sul quale le varie articolazioni territoriali del nostro sindacato sono state chiamate ad esprimersi per una complessa e schietta discussione che consentirà poi la formalizzazione di una proposta definitiva da sottoporre agli altri soggetti del mondo delle autonomie.

Riprendendo, quindi, i temi proposti dal Consiglio, si ritiene, a seguito di appassionata ed approfondita discussione nelle sedi provinciali, di aderire pienamente, nel suo complesso, al documento propostoci, a cui sembra doveroso, in sede regionale (quale documento di sintesi dei vari documenti provinciali) proporre alcuni suggerimenti, alcuni dei quali sono già presenti nei condivisibili documenti territoriali a tutt'oggi apparsi sul sito, che devono essere considerati come proposte migliorative e soggette a ulteriori approfondimenti in ordine ai seguenti punti:

a) Funzione del Segretario

Innanzitutto si concorda sulla funzione del Segretario intesa come *“un insieme di compiti, responsabilità e azioni non riconducibili o al solo ambito giuridico-amministrativo o a quello manageriale”*. Essenziale per l'Ente è la presenza di una unica figura di snodo che sappia coniugare i due aspetti e che raccordi non solo i valori della legalità dell'azione amministrativa, della programmazione, degli indirizzi e della gestione, ma anche coloro che impersonano tali valori ovvero gli amministratori, i dirigenti e la struttura.

In altre parole è indispensabile una figura che rappresenti il punto di riferimento e di coordinamento da un lato delle istanze di programmazione, indirizzo e controllo e dall'altro il vertice del gruppo dirigenziale e operativo che sviluppa professionalità specifiche e settoriali di livello alto, ma che deve trovare una figura di gestore degli assetti organizzativi in attuazione degli indirizzi di governo.

Tuttavia è da sottolineare che la posizione apicale, giustamente ambita dai Segretari Comunali e Provinciali, non può essere pensata avulsa dalle altre componenti, ad esempio la dirigenza, bensì occorre concepirla come una sorta di *“direzione istituzionale”*.

Per raggiungere tale scopo, appare necessario proporre anche una revisione dell'attuale disciplina che regoli più compiutamente le funzioni del Segretario dando corpo e sostanza al ruolo di vertice che gli si vuole attribuire e codificando attraverso la legge le attribuzioni che comunque sono già attualmente svolte dai Segretari.

È, quindi, necessario che la Sua figura si collochi all'interno di un sistema bilanciato e condiviso (e non certamente avulso da un sistema che deve in qualche modo subirlo) tra i vari attori che operano all'interno del mondo delle autonomie, oggi, più di ieri, realtà sempre più articolata, eterogenea e multicentrica.

In definitiva si deve affermare una figura apicale con funzioni di direzione istituzionale che, seppure unica in tutti gli Enti, trovi, nella variegata gamma dimensionale degli Enti stessi, aspetti gestionali adeguati, capacità e responsabilità direttamente proporzionali alla complessità degli Enti stessi, caratteristiche che i Segretari sono, da sempre, in grado di offrire ad alto livello.

Per questo che il dirigente apicale, accanto ad una maggiore consapevolezza del proprio ruolo dettato dalla sintesi tra l'esigenza di acquisire un consenso nelle decisioni assunte, l'esigenza del rispetto e dei principi dell'agire pubblico ed inoltre il lavorare con logica aziendale, dovrà essere aperto all'innovazione e ai nuovi contributi al cambiamento oltre che sviluppare nuovi strumenti di approfondimento, informazione e comunicazione.

b) Apertura di tutti i centri istituzionali e amministrativi deputati a governare il territorio ai segretari

I Segretari Comunali e Provinciali devono seguire con attenzione i processi aggregativi in corso tra enti di piccole dimensioni e di riforma degli enti provinciali, incalzando affinché, come dice il documento del Consiglio, nelle istituende Unioni di Comuni e nei nuovi enti provinciali le figure apicali siano quei soggetti, ovvero i Segretari, che possono vantare quel patrimonio professionale qualificato che viene da una formazione e da un'esperienza concreta di primo livello, dal basso, e da un'ampia visione panoramica dei problemi indispensabile per gestire e accompagnare il nuovo assetto istituzionale.

c) Individuazione di un soggetto istituzionale nel quale incardinare i compiti di reclutamento, formazione e governance della Categoria.

Questo soggetto non può certo essere l'attuale gestione del Ministero dell'Interno, né ovviamente può essere individuato in una qualche riedizione della cessata AGES. Si evidenzia, infatti, il bisogno di ritrovare la dignità di un soggetto istituzionale che in maniera riconosciuta ed autorevole si ponga realmente nell'ottica di attuare una "governance" vera della dirigenza apicale locale.

Un organismo snello che corregga tutte le storture che nell'ultimo decennio abbiamo visto e in cui spesso si è perpetrata un'anarchia procedimentale, un percorso disomogeneo tra le varie aree del Paese che ha contribuito a depauperare il patrimonio professionale dei Segretari.

L'organismo dovrà avere poteri veri ed adeguati, atti a garantire la piena operatività del nuovo assetto per tutti gli enti del territorio, così come dovrà avere la forza e l'autorevolezza di dettare e imporre regole precise e inattaccabili affinché non si corra il rischio di cadere nell'errore di ricondurre la figura e il ruolo in spazi angusti e che, al contrario, costituisca sempre più un valore aggiunto per il sistema delle autonomie.

Tale organismo dovrà garantire pienamente la serietà dei procedimenti di accesso, la formazione permanente ed il successivo trasparente sviluppo di carriera.

Si ritiene dover tuttavia proporre in tale ambito una integrazione del documento che rafforzi il principio della obbligatorietà della figura del Segretario Comunale e Provinciale, prevedendo specifici interventi, anche sostitutivi, in tutti i casi di inerzia nella copertura delle sedi vacanti.

Si deve, pertanto, porre fine alla diffusa prassi di molte amministrazioni locali di procrastinare l'avvio della procedura di nomina pur in presenza di sede vacante, senza che alcuna Autorità possa intervenire per imporre la copertura della sede stessa.

Si tratta, insomma, come già detto, di rendere del tutto effettivo ed applicabile il principio della obbligatorietà della figura del Segretario in ogni ente, garantendo

appieno la collocazione dei Segretari appena iscritti all'Albo, quali vincitori di pubblico concorso.

Rendere effettiva la tutela dei diritti acquisiti dai vincitori di un pubblico concorso deve, necessariamente, costituire obiettivo primario della nostra Organizzazione sindacale ma anche di tutto il mondo delle autonomie. Del pari è necessario assicurare la corretta assegnazione nelle Sedi di competenza e, pertanto, garantire una permanenza nelle stesse tale da assicurare continuità dell'attività lavorativa a favore degli enti.

In quest'ottica si ritiene necessario inserire la possibilità **“DI DEPURARE L'ELENCO DEI SEGRETARI E CONSEGUENTE CANCELLAZIONE DALL'ALBO DI COLORO CHE NON PRENDONO SERVIZIO”** (bisogna, cioè, stabilire un termine entro cui tutti coloro che, nel corso degli anni, pur avendo acquisito l'iscrizione all'albo non hanno mai preso servizio, siano definitivamente cancellati dall'albo dei Segretari) non solo i nuovi Coa ma anche quelli iscritti sin dalla nascita dell'albo che non hanno mai preso servizio. Il termine potrebbe coincidere con i due anni per la disponibilità ;

d) Previsione di una quota di posti, nei concorsi pubblici per l'accesso al grado iniziale, a favore dei funzionari degli enti locali in possesso dei requisiti soggettivi per la partecipazione al concorso.

Dovrà trattarsi di una quota in grado di attrarre i migliori che potranno offrire, comunque, un contributo importante alla nostra Categoria.

Tale previsione, peraltro, non rappresenta una novità, infatti, si ricorda che fino al 1997 la modalità di creazione della dotazione segretariale nazionale prevedeva sia il concorso "libero" a tutti i laureati per la fascia iniziale, sia, per le fasce successive, alcuni canali preferenziali per funzionari e dirigenti degli enti locali a tempo indeterminato (dunque che avessero superato un formale concorso pubblico). Ovviamente, tale modalità, che deve essere contenuta a ridotte percentuali ha anche una sua logica nel senso di prefigurare il ruolo di Segretario come l'"orizzonte" al quale tenderebbero i migliori funzionari e dirigenti che a tal fine si assoggetterebbero a un concorso (come appunto accadeva fino al 1997).

Il Segretario come "orizzonte" e come "aspirazione" non può, infatti, non essere che un bene per la categoria. Tuttavia, è da precisare che chi riterrà perseguire la suddetta aspirazione, dovrà essere chiamato a compiere una scelta di vita, dimostrare di voler investire su tale professione, essendo disposto a compiere il proprio percorso professionale partendo proprio dai piccoli enti.

Si dovrà accedere per concorso rigoroso non aperto a chiunque voglia fare semplicemente un'esperienza mantenendo altra professione alla quale poi tornare. La professione di Segretario Comunale e Provinciale è una scelta che richiede altissima preparazione professionale e non consente alcuna improvvisazione (com'è accaduto

per molti direttori improvvisatisi tali, talora nemmeno forniti di adeguato titolo di studio).

Va da sé che, al verificarsi delle predette condizioni, da considerarsi quale imprescindibile presupposto di negoziato da parte sindacale, è necessario che:

- 1) la quota di riserva sia accompagnata dalla previsione di aver svolto servizio nei ruoli dirigenziali e/o apicali per un determinato e significativo lasso di tempo (almeno cinque anni);
- 2) l'accesso al ruolo sia avvenuto con una selezione ad evidenza pubblica;
- 3) si preveda la necessità del medesimo titolo di studio di chi concorre dall'esterno ed un rigoroso e identico percorso selettivo;

e) Superamento sostanziale dello spoil system nei comuni di minore dimensione ed apertura, nella scelta dei Segretari negli altri enti, alla introduzione di criteri più trasparenti nel rispetto del merito e degli effettivi livelli di professionalità acquisiti dai Segretari ed oggettivamente certificati.

Il principio della “fiducia professionale” deve diventare anch'esso un valore capace di caratterizzare la nostra Categoria. E' necessario superare tale anacronistico sistema (almeno nei piccoli enti) che ha avuto deleterie ripercussioni in termini di perdita di autorevolezza e crescita della conflittualità all'interno della categoria.

Sarà, però, assolutamente necessario fissare rigidamente e al meglio quello che è possibile definire “accordi” in cui contrattualizzare modalità e termini precisi dei compiti e poteri dell'organismo di gestione e della consultazione con il Comune destinatario del dirigente apicale in fase di assegnazione.

Potrebbe prefigurarsi l'ipotesi della rappresentazione di una “terna” o un elenco ristretto da parte dell'organismo di gestione su cui il Sindaco espliciti la propria valutazione attraverso l'analisi del curriculum e un obbligatorio colloquio con gli individuati.

E' necessario affermare e sostenere il concetto che, in una pubblica amministrazione locale moderna ed orientata a garantire servizi di qualità ai cittadini, la nozione di “fiduciarità” deve necessariamente essere associata assieme a quella di imparzialità, buon andamento, efficienza e meritocrazia, e che la fiducia del primo Cittadino nei confronti del Segretario deve essere una fiducia istituzionale, fondata su canoni di professionalità e onestà, non già su quelli di appartenenza politica .

f) Superamento del “nome” Segretario Comunale e Provinciale.

Si esprime la disponibilità a una ipotesi di cambiamento del nome storico di Segretario solo se ciò corrisponde al rafforzamento dell'identità di vertice gestionale. Una proposta potrebbe essere quella di “SEGRETARIO GENERALE” che conserva la tradizione del nome e però con l'aggettivo “generale” consente di dare “tono” al ruolo e forse una migliore comprensibilità per tutti i non addetti ai lavori.

g) **Eliminazione delle Convenzioni.**

La stessa esistenza delle convenzioni va in contrasto con il principio di efficacia e funzionalità in considerazione del fatto che, operando il Segretario su più comuni, sarebbe sicuramente impossibile assicurare una gestione efficiente.

La diffusione della segreteria convenzionata ha contribuito, inoltre, in molti casi, ad esautorare il Segretario comunale dal ruolo di centralità nella vita dell'ente locale. Inoltre come in un circolo vizioso il convenzionamento delle sedi, con un numero di amministrazioni coinvolte sempre maggiore, ha veicolato l'idea che del Segretario se ne possa anche fare a meno, finendo i comuni convenzionati per moltiplicarsi e divenendo la convenzione non più una risposta all'esigenza di consolidare forme di gestione associata di funzioni e servizi, che richiedono una gestione unitaria, quanto divenendo piuttosto uno strumento per soddisfare l'unico fine di ridurre quanto più possibile la spesa del Segretario.

h) **Forme di accesso alle fasce professionali più elevate di dirigenti degli enti locali, l'accesso alle medesime fasce dei direttori generali**

Si tratta di temi assai spinosi sui quali si è concentrato per lo più il dibattito e dove molti colleghi, sindacalizzati e non, hanno mostrato avversità e poca propensione al confronto.

È necessario che l'Unione si confronti e trovi una soluzione unitaria, che eviti divisioni sicuramente non utili all'Organizzazione ed alla Categoria.

Certamente, però, va detto che in qualsiasi confronto con "il resto del mondo" non sarà possibile resistere su posizioni arcinote, consolidatesi nel tempo e prive di aperture, quanto meno aperte a soluzioni, anche se non del tutto positive, ma almeno definitive.

Si rischia di essere di nuovo isolati, oggetto di provvedimenti presi sulla nostra testa e sicuramente più laceranti per la categoria.

Il Segretario Nazionale ed il Suo esecutivo certamente saranno in grado di affrontare anche questa dura prova.

A ciò va aggiunto che il primario interesse a cui aspirare è il completo superamento anzi, meglio, l'estinzione della dicotomia Segretari-Direttori e uno Status definitivo nel modo delle Autonomie locali.

Se questo è, siamo disposti all'ennesima sfida e all'assunzione di responsabilità a cui il nostro senso dello Stato ci obbliga.

Ogni giorno, del resto, ci mettiamo in discussione con la dirigenza, la classe politica e con la multiforme utenza, e tutti alla fine ci riconoscono, nei singoli Enti in cui operiamo, doti ineguagliabili, professionalità superiore, cioè quel "quid" in più che nessuno, sottolineiamo **nessuno ha**.

E questo che ci inorgoglisce e fa la differenza.

Ed è per questo che consente, alla fine di restare sulla breccia e di proseguire nella nostra Professione.

i) ultimo punto

E' da evidenziare che mentre si discutono i temi sopra citati, di estrema rilevanza, il mondo va avanti e, con noi o senza di noi, produce norme che ci interessano e ci coinvolgono.

Di recente la Commissione di Studio su Trasparenza e Corruzione nella p.a., nella "Prima integrazione del Rapporto del 30.01.2012", nell'ambito del d.d.l. anticorruzione, ha proposto di individuare nel Segretario la figura cui attribuire il ruolo di dirigente responsabile della prevenzione della corruzione negli enti locali, attribuendo al Segretario più penetranti poteri di controllo di legittimità e regolarità amministrativa.

Questo intervento seppur può essere considerato come un innovato interesse verso la figura del Segretario Comunale e una rivalutazione del suo ruolo, se non collocato nel giusto ambito rischia di provocare più danni che benefici ed esporre la categoria ad una nuova marginalizzazione all'interno degli enti.

E' necessario, pertanto, evidenziare con forza al Ministro della Funzione Pubblica e al Ministro dell'Interno che ogni ipotesi di modifica del ruolo deve essere coerente con il ruolo di direzione complessiva in capo al Segretario.

Sarebbe infatti gravemente dannoso, proprio per la regolarità e il buon andamento delle Amministrazioni, se per presidiare le norme anticorruzione fosse però precluso al Segretario di presidiare l'attività amministrativa concreta, guidandola e dirigendola nella sua effettività. Non vi è chi non comprenda che altrimenti, sul piano della effettiva legalità, quello che si guadagnerebbe da una parte, in eguale e probabilmente maggiore misura, si perderebbe dall'altra.

In conclusione, i Segretari devono affermare con tutta la propria forza la fondamentale funzione di direzione complessiva dell'attività amministrativa degli enti locali, da perseguire con la piena condivisione e partecipazione di tutti gli attori del sistema delle autonomie e da codificare nell'ambito di una complessiva riforma, organica e coerente.

Alla luce di ciò, dunque, è accettabile ogni proposta che incrementi la funzione apicale dentro la gestione (dunque che rafforzi il ruolo del Segretario dell'ente locale quale soggetto esponenziale dell'apparato gestorio in grado di intervenire proattivamente in ogni fase del processo generativo della attività amministrativa – chiara dimensione di amministrazione attiva); mentre non è accettabile ogni proposta (o parte della proposta) che iscriva il ruolo del Segretario dell'ente locale fuori dalla gestione, distinto da essa e dunque in posizione di terzietà tipica della mera amministrazione di controllo.

Avellino 18 Aprile 2012

L'Assemblea Regionale