

# **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI UNIONE REGIONALE DEL LAZIO**

Sede: 00024 Castel Madama – C.so Cavour, n. 37 - Tel 07744500241 - Fax 0774449400 e-mail di.rollo@libero.it



## **XVIII° CONGRESSO NAZIONALE DELL'U.N.S.C.P. CONTRIBUTO DELL'UNIONE REGIONALE DEL LAZIO ALLE TESI CONGRESSUALI.**

### **Premessa.**

Quando un'Organizzazione Sindacale si appresta ad affrontare il suo più importante impegno per la definizione della propria linea strategica nel medio periodo, procedendo per altro alla individuazione dei soggetti che poi la sappiano porre in attuazione, diventa di fondamentale importanza che tutte le strutture territoriali dell'Organizzazione stessa forniscano il proprio migliore contributo per individuare, nel quadro di una dialettica interna franca ed improntata alla massima onestà intellettuale, proprio tale linea mediante la sottolineatura delle questioni ritenute le più importanti per la Categoria.

Da qui discende la volontà di fornire un contributo della nostra Unione Regionale alla definizione delle Tesi congressuali, nella convinzione che l'impegno costante e convinto dei Segretari Comunali e Provinciali del Lazio nell'Unione e la loro esperienza maturata "sul campo" dell'impegno sindacale costituiscono un elemento di ricchezza dell'intera Organizzazione che, proprio per questo, viene messo a disposizione di tutti i Colleghi.

Riteniamo che un contributo, per sua stessa natura, debba contenere un'analisi della situazione di partenza e la definizione o, meglio, la proposizione di obiettivi strategici che derivano appunto dall'analisi effettuata, nonché di obiettivi anche di medio termine aventi natura strumentale rispetto a quelli strategici.

### **§ 1. L'analisi della situazione attuale.**

#### **a. Lo stato della pubblica amministrazione.**

Abbiamo assistito in questi anni a lunghi dibattiti sulla figura del Segretario comunale, abbiamo dovuto sostenere lo sforzo di cercare di comprendere, con le categorie di cui disponiamo, definizioni a volte astruse

della nostra figura e del nostro ruolo che, in verità, il più delle volte miravano sostanzialmente alla nostra espunzione dall'ordinamento o, comunque, ad un ridimensionamento decisivo della nostra figura e del nostro ruolo.

Poiché, nonostante tutto, siamo ancora pubblici dipendenti riteniamo necessario analizzare lo stato attuale della Pubblica Amministrazione per determinare la strategia di fondo, della nostra Organizzazione.

Riteniamo che la rivoluzione silenziosa che ha interessato la Pubblica Amministrazione negli anni '90, di cui i Segretari Comunali sono stati indiscutibilmente i primi ed immediati destinatari, si sia conclusa con qualche indiscutibile successo ma, soprattutto, con una serie penosa di fallimenti che hanno di fatto cristallizzato la situazione non consentendo al sistema Paese un effettivo adeguamento alle esigenze poste dalle mutazioni sociali, economiche e culturali alle quali ogni Paese veramente evoluto deve fare fronte.

La verità è che nel processo di innovazione si è copiato male da altri sistemi, estranei alla nostra cultura e tradizione giuridica.

In particolare, riteniamo che la necessità, sicuramente fondata, di aprire la Pubblica Amministrazione a nuove istanze, assolutamente legittime e di grande spessore, poste dalla società civile e dal mondo del lavoro e dell'impresa, si è tradotta nel solito metodo tipico della politica di questo Paese: raggiungere obiettivi limitati, ricorrendo a cambiamenti di metodi e non di sistema.

In particolare si è operato su tre principi fondamentali: quello della assoluta separatezza fra attività di indirizzo e controllo, proprio degli organi politici, ed attività di gestione, propria dei dirigenti; l'eliminazione dei controlli preventivi di legittimità sui provvedimenti; l'introduzione dello spoil system nonché il superamento di fatto del principio generale di accesso al pubblico impiego mediante concorso (art. 97 della Costituzione).

Noi riteniamo che l'esperienza maturata in questi anni nel mondo delle Autonomie Locali riguardo ad alcuni degli aspetti di cui innanzi, sia decisamente fallimentare.

In particolare, riteniamo che il sistema dello spoil system sia in verità non produttivo di alcun beneficio per gli enti e per i cittadini. Riteniamo che in prospettiva sia necessario lavorare per l'affermazione di un principio nuovo: **la formazione di una classe di pubblici dirigenti di altissima specializzazione, autorevole ed indipendente, ad esclusivo servizio della Nazione, come previsto dall'art. 98 della Costituzione. Che sappia lavorare negli enti locali con professionalità e dedizione, senza doversi preoccupare di quale compagine politica vinca le prossime elezioni.**

Questo obiettivo di lungo forse, purtroppo, di lunghissimo termine date le contingenti condizioni politiche, riteniamo debba essere considerato una ricchezza ed una risorsa di ordine programmatico che deve accomunare tutti i Colleghi.

Noi, a titolo di contributo al dibattito, vogliamo fornire un esempio: quello della Spagna, dove i Segretari Comunali hanno una status sostanzialmente identico a quello che avevano i Segretari Comunali in Italia prima della Legge n. 127/1997. Ci chiediamo: come mai in un Paese interessato a fortissime istanze autonomistiche, il sistema non è cambiato, come invece è accaduto in Italia. Ma soprattutto, come mai quel Paese nonostante la mancanza di cambiamento nell'ordinamento politico-istituzionale e di organizzazione burocratica locale si è reso protagonista negli ultimi anni di un processo di sviluppo sociale, economico e culturale che non ha avuto eguale in nessun altro Paese europeo ?

Riteniamo quella appena posta una questione di non poco conto, che deve necessariamente impegnare la Categoria ad un confronto serio ed approfondito con le migliori realtà del nostro Paese da individuarsi nel mondo politico, in quello sindacale, in quello accademico e negli stessi apparati burocratici proprio per dare un contenuto appropriato e sistematico all'obiettivo di fondo che vogliamo raggiungere che, per altro, ci appare perfettamente coerente con i principi fondamentali che la nostra Carta Costituzionale pone a base della Organizzazione della Pubblica Amministrazione, senza distinzione alcuna fra quella statale e quella degli enti locali.

## **b. Lo stato della Categoria**

La Categoria dei Segretari Comunali e Provinciali ha vissuto, dalla Unità d'Italia in poi, alterne vicende e, se così si può dire, diverse stagioni senza, tuttavia dover sostanzialmente mai fare i conti con una istanza politica specifica che ne ponesse in dubbio la sua stessa sopravvivenza. La situazione è bruscamente cambiata nella seconda metà degli anni '90. Basti ricordare, in particolare, che la Lega Nord, tra gli altri, propose un referendum abrogativo teso espressamente a cancellare la figura del Segretario Comunale.

La cosiddetta Legge Bassanini che ha introdotto la riforma radicale della nostra figura e del nostro status giuridico, ha costituito sostanzialmente una risposta a tali spinte, volte ad abrogare la figura del Segretario comunale. Sicuramente, senza scendere nel merito di un'analisi che ci porterebbe assai lontano, è necessario prendere atto che attraverso quel passaggio difficile e pericoloso i Segretari Comunali sono entrati comunque a pieno titolo nel sistema organico delle Autonomie Locali, di cui costituiscono indiscutibile realtà di notevole spessore e ricchezza.

E, tuttavia, questo non è stato ritenuto sufficiente da molti, i quali in questi anni si sono adoperati non per fornire contributi migliorativi al sistema, al fine di renderlo più efficiente e pronto ad affrontare nuove sfide, ma hanno lavorato per porre ancora in dubbio il ruolo e le funzioni del Segretario Comunale. Per affermare un sistema delle autonomie locali che vorremmo

definire “selvaggio”, volto a cancellare ogni presenza di figure professionali che, proprio perché organizzate in un Albo Nazionale, costituissero comunque un indispensabile elemento di continuità ed unitarietà dell'attività amministrativa degli enti locali.

Ed ancora a tale proposito torna utile ricorrere all'esempio del sistema spagnolo ove, oltre alla figura del Segretario comunale, è previsto che per i comuni al di sopra dei cinquemila abitanti anche per quella del Responsabile del Servizio finanziario si debba ricorrere a soggetti che abbiano superato un concorso nazionale e che appartengono ad un ruolo unico nazionale.

Riteniamo necessario, comunque, riaffermare un principio ed una convinzione diffusa prima di procedere oltre: la classe dirigente dell'Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali ha fatto fronte alle rilevantissime difficoltà della seconda metà degli anni novanta in modo assolutamente adeguato e degno della grande tradizione della nostra Organizzazione Sindacale, riuscendo comunque a gestire nel modo migliore, per la situazione politica di allora, un periodo di transizione che conteneva in sé tutti i presupposti idonei a condurre alla cancellazione della nostra figura professionale dall'ordinamento.

Tuttavia dobbiamo anche prendere atto che negli anni successivi alla riforma non si è riusciti a raggiungere un punto di equilibrio capace di dare certezza, almeno nel medio periodo, alla nostra figura ed al nostro ruolo nel mondo delle autonomie locali. Basta qui fare riferimento agli innumerevoli tentativi di portare vere e proprie forzature al sistema fuori da ogni tentativo di riforma sistematica dello stesso, attraverso estemporanei e maldestri espedienti quali, ad esempio, emendamenti proposti in sede di approvazione della Legge finanziaria.

Questo quadro di estrema incertezza e, si può ben dirlo, di pericolo per la Categoria trova un ulteriore elemento di conferma nel gravissimo e non più sopportabile ritardo nel rinnovo del nostro CCNL. Qui non interessano le considerazioni più specifiche relative alle singole problematiche del contratto, qui ora è necessario prendere coscienza di un fatto preciso. La negazione del rinnovo di un CCNL, che tarda da cinque anni, equivale all'evidente tentativo di negare o, se preferite, di cancellare una Categoria di lavoratori.

Nella storia sindacale italiana il CCNL ha sempre certificato l'esistenza e la rilevanza politica e sindacale di ogni Categoria di lavoratori. Il ritardo oltre ogni limite di tale rinnovo, l'emanazione di una Direttiva quale quella del Ministro Baccini che rendeva oggettivamente impossibile ipotizzare anche l'avvio di una trattativa, hanno equivalso al tentativo di avviare a liquidazione la stessa Categoria.

Se oggi questo problema appare superato con l'emanazione della nuova Direttiva, va altrettanto chiaramente detto che a tale atto non sono seguiti poi fatti concreti.

Quando ai responsabili territoriali dell'Unione si chiede di lavorare con i Colleghi in modo da coinvolgerli quanto più possibile, bisogna che si sappia

che la prima domanda che ci viene rivolta è sempre la stessa: il contratto. Dobbiamo essere coscienti che senza una notizia nuova e positiva su questo fronte è difficile fare sindacato, coinvolgere i colleghi in un impegno che ai più sembra fine a sé stesso e non idoneo a produrre risultati concreti.

Ci auguriamo che questa situazione sia presto superata, in modo da poter, oltretutto, disporre di strumenti idonei a riconquistare tanti Colleghi ad un impegno più convinto e ad una partecipazione che costruisce il vero valore aggiunto per la nostra Categoria.

## **§ 2. L'azione dell'UNSCP e la sua organizzazione. La dirigenza sindacale.**

Appare necessario ora porre l'attenzione sulla nostra Organizzazione sindacale, nella convinzione che prima di formulare proposte riguardanti gli obiettivi e l'azione del sindacato, sia necessario ragionare intorno alla natura ed alla struttura dell'Unione, in modo da fornire un contributo costruttivo per migliorarne la struttura e, di conseguenza, l'efficienza e l'efficacia della sua azione a tutela della Categoria.

Siamo convinti che, come ribadito anche nella recente Segreteria Nazionale tenutasi a Siena, l'attività sindacale debba essere svolta su base volontaristica, con impegno e dedizione sicuramente, ma senza pensare di accedere ad istituti che ben difficilmente potremmo permetterci quali il distacco sindacale o, comunque, l'impegno a tempo pieno nell'attività sindacale.

Tuttavia, tale impostazione di principio non può e non deve lasciare il passo ad una metodologia che potremmo definire "empirica" dell'attività sindacale. Chiunque sia giunto a ricoprire cariche nell'Unione si è, in effetti, improvvisato in tale veste utilizzando soltanto gli strumenti di cui era in possesso per sua cultura od esperienza personale.

E' necessario che l'Unione impieghi parte delle proprie risorse per la formazione sindacale dei propri quadri. A tale proposito proponiamo:

- che vengano istituite giornate di formazione e studio, anche su base territoriale, almeno per i Segretari Provinciali e Regionali in modo da approntare nel tempo una classe dirigente che abbia gli strumenti necessari ad assumere sempre maggiori responsabilità;
- che venga istituito un coordinamento nazionale dei Segretari Provinciali che organizzi incontri periodici, volti a sensibilizzare i quadri che più hanno rapporto con il territorio ad assumere iniziative e posizioni sindacalmente coordinate in ordine alla corretta applicazione di istituti contrattuali.

Una riflessione particolare merita poi la problematica relativa ai rapporti interni all'Organizzazione ed alla fase della selezione della sua classe dirigente.

Riteniamo debba prevalere un principio che costituisce la base di ogni organizzazione democratica: quello della rappresentatività. E' necessario, insomma, che ogni articolazione regionale trovi adeguata rappresentanza negli Organi nazionali, in proporzione alle adesioni registrate. **Al fine di rendere effettivo tale principio si propone di modificare lo statuto dell'Unione abrogando l'art. 11 ed attribuendo alla Segreteria nazionale le funzioni di cui attualmente è titolare il Comitato esecutivo nazionale oppure, in subordine, integrare lo stesso art. 11 con la previsione che anche i Segretari Regionali sono membri di diritto del Comitato Esecutivo nazionale.**

**In tal modo verrebbe rafforzato il legame della Segreteria Nazionale con le articolazioni regionali, senza pregiudicare la funzionalità dell'organismo che supporta più direttamente l'azione e l'iniziativa sindacale del Segretario Nazionale.**

Fin dalla Conferenza organizzativa tenutasi a Rimi nel mese di marzo, è stata sottolineata la necessità di coinvolgere maggiormente i giovani e di investirci di maggiori responsabilità. Riteniamo tale proposta giusta e lungimirante, a condizione che essa sia supportata dalla verifica che "la giovinezza" non sia soltanto un dato anagrafico, ma si coniughi con l'autorevolezza, la rappresentatività della Categoria, l'impegno effettivo sul territorio, la capacità di analisi della situazione politico-sindacale, la capacità di sintesi e di proposte adeguate alle problematiche da affrontare.

Riteniamo, infine, necessario ribadire l'assoluta necessità che la nostra Organizzazione sappia svolgere la sua attività rapportandosi non solo alle altre Organizzazioni Sindacali, ma anche alle altre Categorie della dirigenza pubblica, perseguendo una strategia di relazioni e di alleanze che rendano la Categoria dei Segretari un punto di riferimento autorevole nel sistema delle Autonomie Locali.

**E' fondamentale, inoltre, migliorare i rapporti con il mondo dell'informazione. A tal fine proponiamo di costituire un Gruppo di lavoro che si occupi della comunicazione delle nostre posizioni ai mezzi di informazione. Dovrà trattarsi di un'azione periodica e costante che, sicuramente, produrrà con il tempo i suoi effetti.**

### **§ 3. Le proposte**

#### **a. Funzioni: verso l'unificazione della figura di direzione dell'ente.**

Abbiamo assistito in questi anni alla maturazione ed al perseguimento di un obiettivo strategico che noi riteniamo fondamentale: l'affermazione del

principio della esistenza nell'ente locale di un'unica figura di direzione complessiva, che coincide con quella del Segretario dell'Ente, al quale vengono per ciò stesso attribuite anche quelle funzioni che la vigente normativa consente di attribuire al Direttore Generale.

Tale proposta ha costituito motivo di grande dibattito che ha arricchito, noi riteniamo, fortemente la nostra Categoria. L'unicità della funzione di direzione dell'Ente è stata prospettata originariamente in modo collegato e coordinato a quella di consentire l'apertura dell'Albo ai Direttori Generali ed ai Dirigenti degli Enti Locali. O, per lo meno, questo ha compreso la maggior parte dei Colleghi. Basti ricordare a tale proposito quanto accaduto a Genova nel Novembre del 2004.

E, tuttavia, questi sono fatti che testimoniano di un percorso lungo e difficile che attraverso dibattiti ed analisi che hanno registrato il forte ed appassionato contributo di tanti Colleghi, ha consentito di giungere ad una conclusione che riteniamo pienamente condivisibile.

**L'Unione deve farsi portatrice in ogni Sede di dibattito istituzionale dell'idea, e del valore insito in essa, che ogni comune e provincia debbono avere un Segretario al quale competono unitariamente le funzioni che nel vigente ordinamento sono separatamente attribuite al Segretario ed al Direttore Generale.**

Se l'affermazione di questo principio comporta il riconoscimento dell'esperienza maturata dai direttori generali, la loro ricollocazione "una tantum" nell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali, noi riteniamo che ciò debba avvenire in modo preciso e trasparente per sanare un vulnus che comunque il sistema ha prodotto consentendo l'accesso, di fatto senza richiedere la preventiva acquisizione di alcuna specifica professionalità, ai vertici della direzione degli enti a soggetti del tutto potenzialmente estranei alla pubblica amministrazione.

Riteniamo questo passaggio di fondamentale importanza per la nostra Categoria, che è destinata ad un futuro importante solo nella misura in cui sarà in grado di riconquistare un ruolo decisivo nel mondo delle Autonomie Locali quale attributaria di funzioni, cioè quale titolare dell'esercizio di attività giuridicamente rilevanti che, per l'appunto, sono a nostro giudizio soltanto quelle che si concretizzano nell'esercizio di un ruolo effettivo di direzione dell'Ente.

Se così non fosse, pur magari conservando il ruolo attuale, la nostra Categoria è destinata ad un inevitabile accantonamento ed ad un ancor più inevitabile declino.

E' questa analisi che deve necessariamente spingerci ad andare avanti, anche consentendo l'ingresso dei Direttori Generali nell'Albo a condizione che gli stessi siano in possesso dei requisiti soggettivi previsti per l'accesso dall'esterno ed abbiano ricoperto tale incarico in comuni superiori a quindicimila abitanti per almeno tre anni. Si ripete che tale accesso dei

direttori generali potrà avvenire in via straordinaria e per una sola volta, con la conseguente estinzione di tale figura per il futuro.

### **b. L'Albo: la struttura ed il problema dell'accesso.**

Abbiamo assistito in questi anni a defatiganti dibattiti sul tema della struttura dell'Albo, se esso dovesse restare chiuso oppure si dovessero prevedere modalità di accesso particolari per talune categorie di pubblici funzionari o per gli stessi Direttori Generali.

Noi riteniamo che tali problemi debbano essere risolti partendo da una considerazione che appare addirittura ovvia: un Albo non è né chiuso né aperto. La sua costituzione presuppone un'insieme di norme che ne regolamentano il funzionamento ed in particolare le modalità di accesso, le sue articolazioni interne, la permanenza tra gli iscritti. Da ciò deriva che chi voglia accedere all'Albo debba essere in possesso dei requisiti soggettivi necessari e superare le prove, previsti in via generale per la iscrizione.

Ragioni di opportunità, ove dal sistema delle Autonomie Locali pervenisse una forte istanza in tal senso, potranno condurre alla possibilità di accettare che una quota, non superiore al dieci per cento dei posti messi a concorso per l'ammissione al corso-concorso previsto dall'art. 13, comma 3, del D.Lgs. n. 465/1997, sia riservata a funzionari e dirigenti in servizio negli enti locali in possesso del titolo di studio previsto al comma 1 dello stesso articolo.

Tale scelta consentirebbe di contribuire a superare il problema delle lamentate carenze di Segretari Comunali soprattutto nel Nord e costituirebbe, oltretutto, un segnale di attenzione dei Segretari Comunali ai problemi generali del mondo delle autonomie.

**Teniamo a ribadire che, in ogni caso, non si debba e non si possa andare oltre i limiti anzidetti.**

Riteniamo, inoltre, che debbano essere riviste le modalità di accesso riguardo alla durata del corso di formazione ed al successivo tirocinio. Si tratta, in effetti, di raggiungere un risultato non facile: mantenere l'alto livello di preparazione raggiunto con i corsi COA da un lato, ed essere in grado di mettere a disposizione del sistema funzionari capaci e preparati in tempi più brevi, proprio per sopperire alle lamentate carenze, soprattutto in alcune Regioni.

### **c. La gestione dell'Albo. L'Agenzia Nazionale, le Agenzie Regionali.**

Riteniamo non più rimandabile una radicale riforma della struttura e della funzioni sia dell'Agenzia Nazionale, che delle Sezioni regionali.

La prima deve adempiere compiutamente ai suoi compiti di governo della Categoria, anche attraverso una rivisitazione delle attribuzioni conferitele

dall'art. 6 del D.P.R. n. 465/1997, che ne esalti appunto il ruolo di effettivo indirizzo e controllo, lasciando ai propri Dirigenti quella funzione di gestione e di attuazione delle scelte operate. Riteniamo che da questa impostazione non possa che derivare un beneficio complessivo per la Categoria e per il sistema delle Autonomie.

Le Sezioni regionali vanno decisamente modificate nella loro struttura. Non abolite, come pure ritengono in molti.

Appare quantomeno non utile che esse siano costituite dalla stesso numero di componenti dell'Agos nazionale. Al fine di assicurare il corretto funzionamento della Sezioni regionali e, nel contempo, una notevole riduzione dei relativi costi, sarebbe sufficiente che esse fossero costituite da tre componenti: un sindaco designato dall'A.N.C.I., un presidente di provincia designato dall'U.P.I. ed un segretario comunale, oppure mediante il mantenimento delle attuali rappresentanze degli amministratori e dei segretari e la eliminazione degli esperti, per altro inopinatamente aumentati negli ultimi anni.

Se la figura dell'esperto è giustificabile nel C.d.A. nazionale, stante la funzione propria di tale organismo nonché la indiscussa qualificazione professionale richiesta per tale ruolo, troppo spesso la figura dell'esperto in ambito regionale è servita a riciclare surrettiziamente, all'interno dell'Agenzia, ruoli diversi (si pensi ad ex amministratori locali).

Proprio nelle Sezioni Regionali, ove è maggiormente accentuata la funzione gestionale rispetto a quella di elaborazione di prassi amministrativa e formulazione di indirizzi generali, è possibile realizzare concretamente un assetto paritetico (come nello spirito originario della norma) tra soggetti non calati dall'alto ma che rappresentano le reali componenti dell'Agenzia: gli uni espressione degli amministratori locali effettivamente in carica e gli altri espressione della categoria, liberamente scelti attraverso un processo di partecipazione democratica.

Riteniamo che i risparmi determinati da questa riduzione debbano essere utilizzati a beneficio dei comuni con meno di tremila abitanti, eliminando l'obbligo di versare il contributo per il fondo di mobilità, oppure prevedendo che agli stessi sia devoluto un contributo volto al pagamento della retribuzione spettante al Segretario Comunale in servizio in quelle sedi, anche promuovendo, se possibile, una politica volta a disincentivare fortemente l'istituzione di convenzioni di segreteria con più di due comuni.

#### **d. Le vicende del rapporto di lavoro con l'Ente.**

La situazione attuale della Categoria si sostanzia nella registrazione di due fatti di grande rilevanza per il nostro futuro: l'avvio dell'iter di riforma dell'ordinamento degli enti locali, con la discussione del disegno di Legge Delega per la emanazione del nuovo codice delle Autonomie Locali, la sostanziale mancanza del rinnovo del nostro CCNL. Tali presupposti

debbono necessariamente condurci ad una riflessione su alcuni degli istituti fondamentali che regolamentano il nostro status giuridico, al fine di verificare se sussistono spazi per modifiche sostanziali.

In particolare riteniamo necessario:

1. eliminare dall'ordinamento l'istituto della revoca o, in subordine, limitarne la ipotesi a "gravi, ricorrenti e comprovate violazioni dei doveri d'Ufficio". Il relativo procedimento dovrà tenersi, qualora il Segretario intenda essere sentito, nella Sede della competente Sezione regionale dell'agenzia e non in sede di seduta della giunta comunale e provinciale;
2. prevedere espressamente l'obbligo di permanenza per un periodo quantomeno non inferiore a tre anni dei segretari di prima nomina nelle sedi loro assegnate, a seguito della individuazione effettuata dal sindaco. Anche una recente deliberazione dell'Agos nazionale, nel ribadire la inapplicabilità ai segretari comunali della disciplina generale dettata del D.Lgs. n. 165 /2001, ha tuttavia evidenziato quanto tale problematica sia importante, proprio per riaffermare comunque il principio di appartenenza della nostra figura professionale al sistema delle Autonomie Locali. Dobbiamo essere in grado di garantire, proprio agli comuni di più piccole dimensioni, la continuità del nostro operato e la stabilità dell'assetto burocratico dell'Ente. Se questo non accade, si apre oggettivamente la strada ad altre soluzioni quali il ricorso a forme abnormi di convenzionamento, ad attribuzione di servizi a scavalco in luogo di nomine di segretari per sedi vacanti e, soprattutto, alla affermazione di principi di regionalizzazione della figura del segretario od, ancora peggio, di attribuzione delle funzioni alle figure apicali dell'ente. E' sufficiente ascoltare i ripetuti e preoccupati appelli del Collega Segretario Regionale del Friuli Venezia Giulia per comprendere la importanza decisiva di questi temi per la nostra Categoria.

#### **e. Convenzioni di segreteria.**

L'aumento eccessivo del numero di convenzioni di segreteria impone sicuramente l'introduzione di una disciplina atta a contrastare le degenerazioni del fenomeno. Al di là della giusta esigenza di razionalizzazione che impone agli enti di minore dimensione di associarsi nello svolgimento di funzioni, troppo spesso si assiste ad un uso indiscriminato dell'istituto (non di rado determinato anche da esigenze dei singoli segretari più che da condizioni oggettive) che ne stravolge la funzione e determina, oltre ad una consistente riduzione del numero delle sedi (posti di lavoro) uno svilimento della funzione del Segretario.

Tale situazione ingenera l'equivoco, presso le amministrazioni locali, di un segretario utilizzabile "ad ore", secondo le necessità di volta in volta presenti, mortificando così il ruolo effettivo di direzione complessiva dell'ente, che da sempre la categoria rivendica.

E' necessario pertanto introdurre nella disciplina idonei correttivi a tale forma degenerativa.

Alcune proposte possono essere suggerite proprio con riferimento alle fasce presenti nell'attuale articolazione dello sviluppo di carriera dei segretari:

- 1) Determinazione numero massimo complessivo della popolazione dei comuni convenzionati non superiore alle 10.000 unità (oltre tale limite si ritiene oggettivamente e funzionalmente improduttiva la presenza parziale di un Segretario).
- 2) Fermo restando il limite di cui al punto n. 1, potranno essere consentite aggregazioni che superino le due unità solo quando la popolazione complessiva dei comuni aderenti alla convenzione non superi i 3.000 abitanti ovvero ciascuno dei singoli comuni aderenti non superi i 3.000 abitanti.
- 3) Determinazione limiti territoriali per gli enti convenzionati, che siano tali da giustificare, oggettivamente, il ricorso all'istituto.
- 4) Determinazione tempo minimo di durata della convenzione: non inferiore a 1 anno.

#### **f. Disponibilità**

E' necessario porre al centro dell'attenzione il problema della disponibilità, in quanto oggi viene individuato come istituto necessario al funzionamento del sistema. Pertanto, la categoria deve chiedere con forza, che sia nel sistema normativo che contrattuale, venga introdotto un sistema che ponga le basi per un utilizzo certo, qualificante e compatibile con le esigenze del segretario, del segretario in disponibilità; anche con eventuali corsi di formazione. Un sistema che ponga le basi per la fuoriuscita dall'Albo solo di chi non vuole accettare gli incarichi disponibili e non come oggi che è un sistema per demotivare colleghi incolpevoli della loro situazione.

#### **§ 4. La formazione: centralità della Scuola.**

Chi ha vissuto la vicenda della riforma del 1997 direttamente, in quanto già Segretario Comunale, sa bene quanto valore sia stato attribuito, e non poteva essere altrimenti, alla Scuola Superiore per la Pubblica Amministrazione Locale.

I colleghi più attenti hanno capito immediatamente che la scuola sarebbe stato lo strumento operativo per traghettare la Categoria nel nuovo sistema: lì noi avremmo saputo dotarci degli strumenti che ci sarebbero serviti per rispondere alle nuove domande di qualità e di aggiornamento che provenivano dal mondo delle Autonomie.

In quegli anni si è assistito ad un fatto importante: la Direzione della Scuola è stata attribuita ad un Segretario Comunale; di più, ad un autorevolissimo esponente dell'Unione Nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali.

La Scuola ha perseguito in quegli anni, magari anche incappando in errori come può capitare a chiunque sia chiamato ad operare soprattutto in un campo così difficile, un grande obiettivo: la formazione permanente, nuova e finalmente manageriale del Segretario Comunale.

Mentre il nuovo ordinamento mirava in qualche modo a marginalizzare la nostra figura, noi siamo stati messi in grado, anche con sistemi di formazione nuovi come quello a distanza, di avvicinarsi a problematiche fino ad allora sconosciute come, ad esempio, la gestione secondo principi di economia applicata della pubblica amministrazione e la comunicazione istituzionale. Una formazione nuova che ci ha consentito di tornare nei nostri enti, anche piccoli, con un bagaglio culturale diverso, sicuramente più in grado di far comprendere ai sindaci che i segretari erano ancora utili, anzi di più, potevano occuparsi di nuove problematiche che consentivano di supportare gli enti locali in quella nuova "mission", loro affidata, di sviluppo del territorio e di progresso complessivo delle comunità locali.

Oggi quella scuola non c'è più.

Oggi l'offerta formativa viene sostanzialmente assicurata a chi frequenta i corsi COA ed i corsi SEFA. Per gli altri colleghi restano le briciole. L'attività delle Scuole interregionali, anche laddove come nel Lazio l'Unione cerca di essere un valido e collaborativo interlocutore, spesso non è in grado, senza una politica complessiva che parta dalla Scuola Nazionale, di raggiungere risultati soddisfacenti.

**Insomma, è necessario che la Direzione della SSPAL torni ai Segretari Comunali, è necessario che l'Unione Nazionale ponga questo obiettivo come irrinunciabile per la Categoria, nella convinzione che ciò che serve ai Segretari per la loro formazione lo sanno, innanzitutto, proprio i Segretari e non altri.**

Il sistema Agenzia/Scuola è posto normativamente al servizio dei segretari Comunali e Provinciali. Esso lo deve essere sostanzialmente. Tale sistema deve essere sicuramente governato ma anche gestito dalla categoria. Tale visione si pone in una logica di continuità e coerenza con quanto affermato da questa Organizzazione Sindacale, che da tempo attenziona il sistema tutto, e che, anche da ultimo, ha fatto sentire la sua posizione in una direttiva strutturata per la Scuola ed adottata dal CDA dell'Agenzia Nazionale, che deve avere

un senso più ampio nella logica di unitarietà del sistema che ci governa.

Dall'entrata in vigore della legge 127/1997, il Segretario Comunale presta servizio istituzionalmente presso Comuni, Province, Agenzia e Scuola. Ciò risponde ad una logica di tutta evidenza essendo, chi per l'uno chi per l'altro verso, l'Agenzia e la Scuola, destinati a governare il complesso sistema dei Segretari Comunali e Provinciali. Ciò è previsto dall'attuale normativa (DPR 465/97; DPR 396/2006) e dalle attuali norme contrattuali, laddove l'art. 48 bis ribadisce la presenza nel sistema Agenzia/Scuola dei Segretari Comunali e Provinciali.

Tuttavia, è necessario che il prossimo CCNL di categoria disciplini la fattispecie, trattandosi di Segretari Comunali ed in quanto tali soggetti che, per percorso formativo, accesso in carriera ed esperienza ed aggiornamento continuo, sono portatori di una professionalità e di una sensibilità politico/istituzionale che rappresenta un patrimonio che non può non avere ampio riconoscimento nelle strutture deputate a governare proprio i Segretari Comunali e Provinciali.

## **§ 5. Rapporti con il sistema degli enti locali. Verso il Codice delle Autonomie.**

La "lunga marcia" che la Categoria ha affrontato dalla legge n. 127/1997 in poi, ci ha cambiato profondamente. Abbiamo imparato a gestire le dinamiche di questa lunga crisi di identità e con il tempo riteniamo di essere passati da un ruolo che si potrebbe definire passivo, quali oggetto di processi di cambiamento, ad attori del nuovo ordinamento delle autonomie locali.

Questa nuova dimensione che la Categoria ha saputo conquistarsi, non costituisce un punto di arrivo ma, semmai, di partenza.

I Segretari Comunali e Provinciali appartengono a pieno titolo al sistema delle autonomie locali, ne costituiscono un elemento di grande rilevanza quale supporto indispensabile delle Amministrazioni Locali per lo sviluppo sociale, cultura ed economico delle Comunità amministrative.

In questa situazione vanno ricondotti i rapporti con le Istituzioni e con le Organizzazioni delle Autonomie locali, in particolare l'ANCI e l'UPI. Qualunque ulteriore confronto non può prescindere da tale dato di fatto.

Ben difficilmente la Categoria potrebbe sopportare, anche in riferimento alla sua stessa coesione interna, posizioni di principio che pongano ancora in discussione il ruolo e la presenza dei Segretari Comunali e Provinciali.

Noi chiediamo che l'attività della nostra Organizzazione Sindacale sia impostata su questa posizione di principio, che nessuno può revocare più in dubbio.

Sappiamo che il momento è estremamente delicato, soprattutto in considerazione del fatto che è ormai avviato il procedimento di approvazione della Legge Delega al Governo per l'emanazione del Decreto Legislativo per

l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla Legge Costituzionale n. 3/2001.

Sappiamo che è in quella sede che si gioca il futuro della nostra Categoria. La bozza del Disegno di legge d'iniziativa governativa che il nostro prezioso Carmelo Carlino ci ha inviato qualche tempo fa, certamente non chiarisce molto e, certamente, di per sé non tranquillizza neanche.

Riteniamo si debba e si possa lavorare sulla previsione dell'art. 1, punto 1, lett. b) ove si dispone che il decreto delegato disciplini gli organi di governo, il sistema elettorale e l'ordinamento degli enti locali di competenza esclusiva dello Stato.

Dobbiamo prendere atto che tra i principi ed i criteri direttivi cui il Governo dovrà attenersi vi è quello di garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli artt. 114, 117 e 188 della Costituzione.

E' evidente la delicatezza di questi passaggi, soprattutto in riferimento alla interpretazione che prevale della norma costituzionale in materia di autonomia organizzativa delle Regioni e degli Enti Locali.

## **§ 6. Conclusioni.**

Queste osservazioni ci spingono a trarre anche alcune conclusioni.

La più importante, anche da un punto di vista generale di politica sindacale, è la seguente: **non vi è spazio per divisioni della Categoria in generale ed, a maggior ragione, della nostra Organizzazione Sindacale.** Questo non vuol dire che non debba esserci dibattito interno, che anzi auspichiamo franco e sempre comunque costruttivo.

Quello che necessita è, tuttavia, una coesione sostanziale esterna una volta definita la nostra linea.

Una organizzazione che si presenta ai propri interlocutori sostanzialmente divisa non ha futuro, ma se ciò accade ad una Organizzazione che rappresenta i due terzi di una Categoria di lavoratori, è quest'ultima a non avere futuro.

Chi ci rappresenta nelle sedi istituzionali deve poter mostrare l'autorevolezza che gli deriva non soltanto da capacità personali, ma dalla consapevolezza negli interlocutori di aver di fronte chi rappresenta unitariamente una componente importante del mondo delle autonomie locali, in grado di garantirne il buon funzionamento e di collaborare fattivamente al progresso delle Comunità Amministrate.

La nostra Organizzazione Sindacale ed, in particolare, i suoi quadri dirigenti debbono poi continuare a richiamare altri valori che riteniamo fondamentali:

- il rigore nell'esercizio della nostra professione, anche in riferimento alla applicazione delle disposizioni contrattuali che ci riguardano;
- la misura nelle scelte professionali, esaltando una crescita che sia adeguata alla professionalità acquisita ed alla esperienza maturata progressivamente negli enti locali;
- l'orgoglio per il nostro lavoro che deve indurci a rapporti sicuramente leali con le Amministrazioni ove prestiamo la nostra opera, che tuttavia non siano improntate a cedevoli atteggiamenti inidonei a garantire la legittimità sostanziale dell'attività amministrativa.

Sarebbe bello concludere con parole di ottimismo e sappiamo che, comunque, è dalla nostra parte quello della volontà senza che per questo, di converso, ci debba accompagnare necessariamente il pessimismo della ragione.

In effetti riteniamo che noi tutti dobbiamo aver coraggio ed onestà intellettuale nella convinzione, profonda ed appassionata, che la Nazione, quella a cui idealmente ci richiamiamo tenendo a mente il 1° comma dell'art. 98 della nostra Costituzione, ha ancora bisogno di noi.

***Roma 13 – 18 dicembre 2006***