

XVII CONGRESSO
INTERVENTO

Carmelo CARLINO
Segretario Nazionale Organizzativo

Roma, 20 Giugno 2003

INTERVENTO AL XVII CONGRESSO

Solo recentemente, in occasione del Consiglio Nazionale del 10 maggio, abbiamo discusso approfonditamente e con grande passione sul significato della riforma del 1997, su quello che a noi sembrava un fallimento del suo spirito riformatore e ce ne siamo anche chiesta la ragione.

Sostenevamo, allora, che le “evidenti difficoltà” che hanno caratterizzato l’intero sistema scaturito dalla riforma del 1997 erano di tale portata da suscitare una forte preoccupazione sulla sua stessa tenuta.

In varie occasioni abbiamo anche a lungo discusso se tutto ciò rispondesse ad una precisa strategia, cioè quella di collassare il sistema per decretarne la fine, o se invece si trattava di una mancata riflessione generale sulle conseguenze del travisamento dello spirito riformatore del 1997.

L’Unione ancora una volta con senso di responsabilità e rispetto delle istituzioni si è adoperata perché tutto ciò non accadesse. Il nostro obiettivo era ed è quello di rilanciare i contenuti sul ruolo e la funzione dei segretari e, in funzione di questi, anche il ruolo delicato che è stato affidato alla Agenzia ed alla Scuola Superiore.

Abbiamo spinto affinché chi ne avesse il potere ed il dovere si adoperasse per superare con urgenza la situazione di assoluta inerzia che si era venuta a determinare nel sistema quasi insensibile a cogliere le difficoltà del particolare contesto ed incapace a cogliere il delicato ruolo del segretario comunale e provinciale che la riforma del 1997 gli aveva affidato.

In questi ultimi mesi sulla riforma costituzionale e sulla compatibilità della figura del segretario con il nuovo contesto costituzionale abbiamo letto e sentito di tutto, ma i più ritengono oltre che costituzionalmente compatibile anche doveroso mantenere in vita una figura professionale in possesso di una rigorosa preparazione nazionale, in grado di garantire un accettabile livello di omogeneità e di “uniformità” nello *svolgimento delle funzioni locali*, nel rispetto dei principi costituzionali di “adeguatezza” ed “unitarietà”. Occorre, quindi, che il nuovo Testo Unico preveda l’indispensabile presenza in ogni Ente della figura “necessaria” del segretario, per consentire lo

svolgimento delle funzioni locali in autonomia e nel rispetto della legalità, a garanzia, tanto degli amministratori quanto dei cittadini.

La legge 5 giugno 2003, n. 131 meglio conosciuta come legge La Loggia, offre questa possibilità ove all'art. 2, comma 4, lettera m) prevede di mantenere ferme le disposizioni in vigore volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti.

Tutti hanno perfettamente compreso il significato di questa disposizione che pone il problema sotto una luce nuova e costituisce un punto fermo per il mantenimento della nostra figura

Per noi non c'è dubbio che deve essere lo statuto, in armonia con la Costituzione e con i principi generali in materia di organizzazione pubblica, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge statale in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della costituzione, a stabilire i principi di organizzazione e funzionamento dell'ente, le forme di controllo, anche sostitutivo, nonché le garanzie delle minoranze e le forme di partecipazione popolare.

Come non c'è dubbio che l'organizzazione degli enti locali deve essere disciplinata dai regolamenti nel rispetto delle norme statutarie e che la disciplina dell'organizzazione deve essere riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della costituzione.

Quello che noi chiediamo è che occorre, anche tenere conto che l'ordinamento ha bisogno, per il suo funzionamento, che vengano mantenuti fermi i principi generali di organizzazione fissati con legge dello Stato ed applicati in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale per assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto ai regolamenti.

Per salvaguardare questa esigenza noi sosteniamo che occorre prevedere l'obbligo di mantenere, nell'ambito del sistema delle autonomie locali, figure dotate di idonea professionalità, selezionati attraverso percorsi rigorosi in grado di rafforzare la presenza delle autonomie locali nel nuovo contesto istituzionale.

D'altra parte principi di uniformità ed omogeneità sono presenti nell'ordinamento degli enti locali senza turbare il sonno delle autonomie. Mi riferisco ad esempio alla contabilità. E per quanto riguarda i soggetti nessuno si scandalizza per esempio che esistano figure come i revisori dei conti che vengono nominate dagli enti attingendo ad appositi albi tra soggetti in possesso di specifici requisiti.

Stabilito che questa figura deve permanere nel nostro sistema ordinamentale occorre anche vedere come. Non esiste nessun dubbio che occorre introdurre nel nuovo Testo Unico e nel regolamento 465/97 alcune modifiche.

I nostri punti fermi ed irrinunciabili sono:

- il mantenimento dell'unitarietà nazionale della figura;
- la riaffermazione della corretta collocazione del segretario nell'ambito degli enti locali;
- l'attività di collaborazione nei confronti di tutti gli organi dell'ente;
- la essenzialità della funzione di garanzia, della legalità sostanziale dell'intera azione amministrativa tanto più necessaria adesso dopo la eliminazione di ogni forma di controllo esterno;
- e soprattutto l'incardinazione generalizzata sul segretario della funzione di direzione complessiva degli enti seppure in maniera differenziata secondo le dimensioni degli enti.

Questo deve essere il ruolo riservato ai segretari. Non ci sono spazi ne per la dipendenza funzionale della figura da altre amministrazioni ne per un ruolo di semplice garanzia e controllo dell'attività.

A questo proposito, già nel lontano 1977, con parole profetiche, il Collega Antonio Romano scriveva:

“Se il segretario non interviene nella gestione del nuovo ente locale ben provvisto di attitudini e di capacità professionale, che non sarà più connotata soltanto da qualità di ottimo giurista, ma ricca di conoscenze di metodologie manageriali e di tecnologie avanzate, sarà per forza di cose surclassato da dipendenti più preparati; da amministratori istruiti

e guidati dagli apparati dei partiti e da consulenti esterni, costosi ed incontrollabili”.

Credo che i segretari siano oggi, grazie all'autoformazione ed alle iniziative della Scuola Nazionale e delle Scuole Regionali, in grado di svolgere questo ruolo di direzione complessiva e che sarebbe un errore madornale mantenere la dicotomia segretario direttore generale, almeno così come è presente nell'attuale ordinamento.

Le modifiche dovranno riguardare:

a) lo spoil system

A nostro giudizio va prevista una sua attenuazione con maggiori garanzie per il segretario che non può essere lasciato in balia del sistema.

Come ha detto recentemente il ministro Mazzella “La pubblica amministrazione deve avere soprattutto nei suoi alti vertici delle connotazioni di neutralità e imparzialità che rappresentano la sua fedeltà all'istituzione più che al potere politico”.

Occorre evitare che lo spoil system venga accentuato, come qualche rappresentante del potere politico pensa di fare, per introdurre il concetto di fiduciarità come attitudine del segretario a raggiungere gli obiettivi che gli sono stati affidati e valutarlo sulla base dei risultati raggiunti.

b) convenzioni di segreteria

Delle convenzioni di segreteria, come è noto, si è fatto un uso distorto che ha portato ad una riduzione del 20% delle sedi.

Noi non siamo contrari all'istituto del convenzionamento, ma siamo convinti che occorre evitare che il ruolo del segretario ne esca sminuito.

Occorre, quindi, stabilire nuovi criteri generali in ordine alla costituzione delle convenzioni per l'ufficio di segreteria. un ruolo ben definito del segretario con le responsabilità di cui si è parlato in modo

che le convenzioni per l'ufficio del segretario possano rispondere ad effettivi criteri di funzionalità ed adeguatezza dell'ufficio associato.

I criteri potrebbero essere:

1. fissare un numero massimo di comuni;
2. stabilire che si possono convenzionare solo i comuni delle fasce C e B;
3. stabilire una durata minima che metta l'Agenzia in grado di programmare le proprie entrate;
4. una motivazione che giustifichi il ricorso all'istituto del convenzionamento che non sia solo la riduzione della spesa;
5. il divieto di convenzionarsi, fuori dal termine consentito, in presenza di un segretario titolare.

L'Anci, contrariamente a quanto avvenuto nel recente passato, ponendo fine ad un tabù, si è finalmente decisa a discutere di convenzioni. È un segnale positivo, un segno del rinnovato clima di collaborazione.

Speriamo di offrire all'Agenzia, nel più breve tempo possibile, soluzioni concordate per eliminare il fenomeno delle convenzioni selvagge.

c) corretta copertura di tutte le sedi

Si rende necessario precisare meglio i requisiti, i criteri e le modalità che portano alla nomina dei segretari ed alla copertura di tutte le sedi nei termini fissati dalla riforma prevedendo in maniera esplicita che l'Agenzia sia titolata a nominare un reggente.

d) revoche arbitrarie.

Per quanto riguarda le revoche il ruolo che è richiesto alla figura postula, poi, necessariamente l'introduzione delle garanzie previste per tutta la dirigenza pubblica, affinché non siano poste in essere revoche arbitrarie.

e) segretari in disponibilità

Occorre trovare una soluzione per i segretari in disponibilità di lunga durata.

I segretari hanno accettato per primi il sistema dello spoil system a condizione che il sistema si facesse carico della loro precarietà.

Il fenomeno ha assunto ormai dimensioni insostenibili che assorbono molte delle risorse dell'Agenzia, però non è sostenibile lasciare esclusivamente sul sistema delle autonomie locali il peso dei segretari in disponibilità occorre che anche il governo faccia la sua parte.

Abbiamo delle regioni che hanno segretari in disponibilità ve ne sono altre dove mancano.

Occorre affermare il principio del diritto/dovere del segretario a lavorare

Prevedere incentivi ai segretari comunali che accettano il trasferimento fuori regione

Prevedere incentivi a favore degli enti che accettano, dopo la pubblicazione della sede andata deserta, di scegliere il segretario tra quelli in disponibilità

La Scuola

Tutti i passaggi sono conosciuti e quindi non sto a riepilogarli

Quello che si è capito è che il regolamento sulla scuola, il 396, ha necessita' di molti ritocchi perchè così come è non consente alla Scuola di funzionare.

Bene, ma della Scuola cosa si vuole farne?

Come ho avuto modo di dire la Scuola per noi segretari rappresenta uno dei pilastri della riforma perchè il futuro del segretario comunale e provinciale è legato ad una qualificazione che passa da un processo formativo innovativo, inteso a fornire non solo aggiornamenti legislativi e giuridici, ma anche competenze manageriali, che consentano di interpretare al meglio, soprattutto nei comuni medio-piccoli, il ruolo di vertice del potere gestionale, che oggi si affianca, con pari dignità, agli altri e più classici poteri.

Allora per noi la Scuola, dotata di una struttura snella, ha un futuro se resta legata al mondo dell’Agenzia e dei segretari, ma anche al mondo delle autonomie. Se questa è la nostra scelta, essa deve seguire gli indirizzi dell’Agenzia, con un programma condiviso dalla categoria e dalle associazioni degli enti territoriali.

E’ necessario assicurare il pieno funzionamento della Scuola con un Direttore che abbia alle spalle un forte sostegno sindacale perchè’ a causa del negativo trend finanziario dell’Agenzia, che si riflette anche sulla Scuola, devono essere assunte decisioni importanti.

A questo fine fino a quanto non verrà risolto il problema dei segretari in disponibilità deve essere fatta una graduazione degli interventi della S.S.P.A.L., privilegiando in ogni modo lo svolgimento dei corsi di progressione in carriera che vanno ad incidere su legittimi diritti individuali.

Bisogna, inoltre, ripensare in questo periodo anche le modalità di svolgimento dei corsi e riprogettare tutta l’attività coinvolgendo, per la parte che riguarda le scuole regionali ed interregionali, il territorio interessato.

L’Agenzia

L’Agenzia, come dice silvano Moffa, ex presidente della provincia di Roma, nonché presidente della sezione dell’Ages del Lazio ed autorevole esponente di AN, rappresenta un significativo esempio di gestione dialogica e non dialettica della categoria, da parte di tutto il mondo delle autonomie.

Si tratta di un esempio osservato con estremo interesse anche da altri paesi e che consente se ben operante di coniugare le esigenze di scelta “fiduciaria” degli amministratori locali, con quelle legittime di tutela della categoria.

Ma l’Agenzia per molti amministratori rappresenta un ente ancora estraneo (tanto da essere visto ancora come un ente statale).

All’Agenzia tocca risolvere quattro compiti fondamentali:

a) una corretta gestione dell’albo

- b) un corretto utilizzo delle convenzioni
- c) una seria politica attiva per il collocamento dei segretari in disponibilità
- d) un serio rapporto con i segretari e le organizzazioni sindacali.

Se l'Agenzia riuscirà a fare questo con maggiore incisività rispetto al passato potrà rappresentare il perno della riforma, in virtù dell'essere espressione dell'intero sistema autonomistico.

Per il suo funzionamento inoltre, per l'esperienza che ho potuto fare in questo periodo, deve approvare al più presto un regolamento di organizzazione teso a sburocratizzare l'attività prevedendo una gestione collegiale per gli atti fondamentali affidando, invece, la gestione a responsabilità individuali attribuendo deleghe ai vari componenti del CdA ed alla struttura.

Infine dovrà attrezzarsi meglio per dare risposte immediate alle esigenze dei colleghi e delle amministrazioni e dovrà decentrare competenze alle sezioni regionali.

La scommessa dell'Agenzia si vince solo con queste modifiche.

Per tutti questi motivi abbiamo chiesto dei tavoli di confronto al governo ed alle associazioni degli enti disposti a trovare assieme le soluzioni giuste. I tavoli però non devono essere una inutile perdita di tempo.

Noi non siamo assolutamente trincerati in difese corporative ma vogliamo essere partecipi delle scelte che verranno fatte.

I prossimi appuntamenti (il nuovo testo unico) ci devono trovare pronti a portare avanti il confronto.

La Contrattazione decentrata ed il nuovo contratto

Occorre definire con urgenza la contrattazione decentrata e avviare la trattativa per il contratto 2002/2005

Sulla contrattazione decentrata ci risulta che l'Agenzia ha chiesto indicazioni ai datori di lavoro di riferimento (ANCI e UPI) e che questi

stiano per dare indicazioni positive. È possibile, quindi, che prima delle ferie estive, si possa arrivare alla sua definizione.

Al contratto vigente è necessario apportare una serie d'interventi, sia in ordine agli istituti giuridici che a quelli economici, che consentano di correggere le distorsioni che si sono riscontrate nel corso di questi due anni.

A noi sembra che il prossimo contratto, sulla scorta di tali premesse, richieda l'impegno di tutti perché vengano affermati i seguenti principi:

- la salvaguardia del ruolo professionale in linea con le connesse responsabilità previste dalla legge,;
- la previsione di una struttura retributiva, che in linea con la retribuzione della dirigenza degli enti locali, garantisca una retribuzione complessiva compatibile con il ruolo professionale che il segretario è chiamato a svolgere;
- l'introduzione, rispetto al recente passato, pur con opportune cautele ed a fronte di specifici compiti, di una maggiore flessibilità della retribuzione accessoria in grado di far fronte alle specifiche esigenze delle varie realtà che si sono manifestate nel corso di questi anni;
- infine, un forte impegno in materia di formazione, aggiornamento e specializzazione che favorisca la valorizzazione professionale che la categoria.

Esiste, però, il problema del trattamento economico dei segretari dei piccoli comuni.

Dobbiamo assolutamente trovare una soluzione per ridurre il costo del contratto posto a loro carico ed evitare le loro proteste che si sono manifestate, nella migliore delle ipotesi, nella richiesta di un eccessivo convenzionamento se non addirittura nella richiesta di abolizione della figura.

L'azione sindacale

Per portare avanti le nostre proposte occorre affrontare un serio confronto con il governo e le associazioni delle autonomie (ANCI e UPI).

L'atteggiamento delle associazioni delle autonomie, occorre dirlo con franchezza, e' stato molto altalenante, ma con piacevole sorpresa abbiamo notato negli ultimi mesi una forte apertura nei nostri confronti che vanno a premiare il senso di responsabilità della nostra organizzazione.

Occorre adesso che alle parole seguano i fatti. Occorre far si' che le promesse che abbiamo riscontrato nei vari convegni si trasformino in azioni positive e concrete prevedendo nel Testo Unico l'indefettibilità della figura del segretario in ogni comune e ogni provincia, così come noi abbiamo indicato.

Gli altri sindacati

In questi anni abbiamo cercato di portare avanti in ogni modo l'unità sindacale perché credevamo e crediamo che sia un valore aggiunto.

Però occorre ripensare ad una seria politica di relazioni sindacali che non possono prescindere dal fatto che l'Unione rappresenta la stragrande maggioranza della categoria. In caso contrario ne uscirebbero sconfitti i principi di democrazia e di rappresentatività.

Occorre una legittimazione reciproca che comporta da parte nostra il riconoscimento della forza delle organizzazioni confederali nell'ambito del pubblico impiego e da parte loro un riconoscimento della maggiore rappresentatività della categoria da parte dell'Unione.

Senza questo reciproco riconoscimento non è possibile avere buone relazioni sindacali.

La nostra organizzazione

Per portare avanti queste nostre proposte si e' deciso di convocare un congresso straordinario.

Il congresso che deve darci un nuovo segretario ed un nuovo organigramma dando vita ad un processo di rinnovamento, non tanto delle idee che sono patrimonio comune, ma portatore di nuovo entusiasmo.

Abbiamo nelle nostre fila tanti colleghi che hanno voglia di impegnarsi ed e' giusto dare loro la possibilità di farlo

Poichè i fronti sono tanti occorre mettere su una squadra agguerrita che tenga conto di tutti gli equilibri necessari e sancire con rinnovato entusiasmo la nostra voglia di lottare per il bene dell'Unione e dei segretari

Da parte mia ho cercato, in questi anni, con alterne fortune, di consolidare un ruolo, quello del segretario organizzativo, in grado di dare un sostegno a quanti si sentivano isolati pur nel mondo della comunicazione. L'ultimo sforzo è stato quello di offrire alla categoria un sito internet all'altezza della nostra professione che si occupasse non solo del mondo sindacale ma anche di quello professionale. Spero di esserci riuscito. Ma molto resta ancora da fare.

Conclusioni

In conclusione, per dichiararci soddisfatti, aspettiamo dalle associazioni delle autonomie e dal governo delle risposte concrete su 4 argomenti fondamentali:

- a) Status: vogliamo sapere quale sarà il ruolo del segretario nel prossimo futuro.
- b) Scuola: vogliamo avere risposte chiare su che cosa si vuole farne e a chi si intende affidarne la direzione;
- c) Contratto e contrattazione decentrata: vogliamo sapere se si intendono apportare i miglioramenti sia economici che giuridici che la categoria ha richiesto.
- d) Agenzia: vogliamo sapere come si vuole farla funzionare ed il ruolo del Consiglio di Amministrazione, del Presidente e della Direzione.

Se l'Unione sarà coinvolta nella gestione del sistema credo che ne avranno da guadagnare non solo i segretari ma l'intero mondo delle autonomie locali.

Come si è potuto notare anche dal dibattito di ieri consegniamo al nuovo segretario ed ai suoi collaboratori un fardello molto pesante, ma anche un grande patrimonio come buona base di partenza: la certezza dell'esistenza, anche nel futuro, della nostra figura professionale.

Spero che il dibattito congressuale sappia dargli indicazioni e suggerimenti sulle migliori soluzioni da portare avanti.

Chiudo augurando al prossimo segretario nazionale e ai suoi collaboratori di poter lavorare come una vera squadra, in perfetta sintonia, sicuro che sapranno sempre disimpagnare la loro azione a favore della categoria.