

UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

Sede: 00184 ROMA - Via Cesare Balbo, 43 - ☎ 06 47824327 - ☎ Fax 06 47886945

http://www.provincia.asti.it/sindacato/unione_segretari/index.htm

e-mail: unscp@mail.nexus.it



XVII° CONGRESSO NAZIONALE

RELAZIONE

Carlo Paolini

SALA DELLA PROTOMOTECA – CAMPIDOGLIO

Roma, 19 – 20 giugno 2003

1. Le vicende ed i fatti che precedono questo XVII Congresso hanno messo a dura prova la capacità e la forza della categoria di mantenere aperte le prospettive secondo quello che è il nostro comune sentire: la consapevolezza di svolgere un ruolo che in cammino con i tempi ed i profondi mutamenti in atto mantiene alta la sua utilità e che se venisse meno nei termini in cui lo concepiamo priverebbe gli enti di uno dei loro tratti caratterizzanti.

All'indomani dell'approvazione della legge costituzionale di modifica del Titolo V si venne a riproporre la domanda se con l'elevazione a rango costituzionale degli elementi fondanti del sistema autonomistico (potestà statutaria e normativa, amministrativa e finanziaria) si potesse concepire il mantenimento di una figura necessaria per tutti gli enti, regolata da una disciplina fondamentale di legge, con un Albo nazionale gestito per l'intera rete delle Autonomie.

A parte ogni valutazione sul valore e portata del principio di equiordinazione la cui corretta lettura resta pur sempre inquadrata in un sistema costituzionale sorretto da legami di unità e indivisibilità della Repubblica, si ometteva di considerare che la figura del segretario era stata oggetto di una incisiva e sostanziale riforma, il cui (sofferto) valore stava proprio nella capacità di aver riconsiderato la figura stessa in aderenza all'evoluzione degli assetti dei poteri che ordinandosi secondo il criterio della sussidiarietà si andavano a riposizionare assumendo come epicentro dell'Amministrazione il territorio ed i governi locali.

Ci troviamo invece di nuovo nella bufera dell'incertezza del nostro futuro nonostante la lungimirante e intelligente risposta nei riguardi della riforma della stragrande maggioranza dei segretari consistente nell'aver accettato la sfida dell'innovazione del sistema amministrativo con le relative fatiche (si pensi all'accentuata richiesta di capacità direzionali per fronteggiare i complessi fenomeni di trasformazione organizzativa e gestionale di comuni e province) ed anche con gli alti prezzi che si sono dovuti pagare (si pensi alla spiacevole condizione dei colleghi in disponibilità).

Sicché, invece di dedicare ogni sforzo su cosa dovesse essere corretto affinché il sistema posto in essere trovasse i suoi migliori assetti (e ce ne sono, come si vedrà, criticità da affrontare, anche molto gravi) e quali gli investimenti da fare perché nella scia dello spirito della riforma si garantissero agli Enti gli effetti attesi - dirigenti della massima preparazione e affidabilità - si tornava, con variegate posizioni e motivazioni istituzionali, a rimettere in discussione figura, ruolo e gestione.

In quella situazione in cui sembrava mancare una prospettiva sicura sul futuro del segretario tutto ciò che veniva a collegarsi alla nostra posizione e alla nostra gestione è andato degradando, con una categoria sempre più preoccupata e, perfino, disorientata.

Il sistema Agenzia/Scuola che abbisogna di riprendere il ruolo che la riforma gli aveva assegnato - come in seguito si dirà meglio - in questa fase ha sofferto in modo pesante i contraccolpi di questo stato di incertezza e su di esso si sono scaricate tensioni e si sono aggravate le patologie che in mancanza di rimedi efficaci possono spingerlo fino al collassamento.

Si è sempre stati consapevoli che solo dalla riaffermata essenzialità della presenza del segretario negli ordinamenti locali si sarebbero ricreati i presupposti per riprendere il cammino del confronto e della ricerca delle soluzioni appropriate per una figura forte e di grande utilità per un efficace governo dei territori e delle città.

Non doveva comunque sfuggire, così come più volte ribadito nella fase di rinnovo dei C.d.A. dell'Agenzia, che, a prescindere dagli effetti prodotti dalla riforma costituzionale, si sarebbe dovuto intervenire per eliminare le distorsioni che le norme, ed ancor più i comportamenti concreti, hanno determinato rispetto alla riforma. Come pure si avevano, e si hanno, ancora aperte partite e sfide importanti su cui ci si stava misurando, e ci vogliamo ancor più misurare - come si avrà modo di riprendere - sul piano professionale.

Come è nostro costume, non ci si è tuttavia sottratti all'impegno a ragionare sugli effetti della riforma del Titolo V.

Rispetto all'iniziale dibattito, che scontava la non esemplare chiarezza della riforma del Titolo V della Costituzione, si è registrato con soddisfazione - essendosi impegnati anche noi a portare un qualche contributo in proposito - che più ponderate valutazioni abbiano potuto mettere in evidenza come la forza del sistema territoriale amministrativo e di governo risieda proprio nel potersi caratterizzare per alcuni tratti comuni, espressione dell'unità dell'ordinamento e che trovano le loro fonti in leggi generali, le quali, lungi dal ridurre le pregnanti potestà adesso garantite dalla Costituzione, ne consentono invece il più efficace esercizio.

Fra questi elementi che esprimono l'unitarietà del sistema ci sembrava che potesse senza ombra di dubbio annoverarsi la presenza di una funzione - quella del segretario - espressione di valori tipici di un buon sistema amministrativo dotato di amplissimi compiti e responsabilità.

È su questo terreno che ci pareva in effetti del tutto inconcepibile che la scelta, adesso codificata nella Costituzione, della strutturazione dell'Amministrazione italiana con i comuni quali soggetti primari, salvo differenziazioni nella allocazione delle funzioni verso il livelli di scala più ampia per motivate esigenze di adeguatezza, dovesse determinare, a fronte, appunto, di una accentuazione della responsabilità dell'Amministrazione territoriale, un depotenziamento o, peggio, la non necessarietà di una figura che, semmai, doveva pretendersi ancora più qualificata.

Davvero si poteva pensare che fosse un valore autonomistico far tramontare la già rinnovata figura del segretario negli Enti? E poiché è figura nominata dal Sindaco o dal Presidente della Provincia (come gli altri dirigenti), si poteva ritenere che la doverosità della scelta da un Albo, che ha la funzione di garantire qualificazione e preparazione, costituisse un *vulnus* per le prerogative degli Enti locali?

In un contesto in cui pareva interrotta ogni forma di vero confronto e si assisteva ad una preoccupante involuzione del sistema gestionale (difficoltà finanziarie e di funzionamento dell'Agenzia, incapacità di assicurare assetti stabili alla Scuola, mancanza di sbocchi alla contrattazione decentrata, inefficace governo di un numero crescente di segretari in disponibilità) l'UNIONE è arrivata ad ipotizzare, in uno dei suoi ultimi Consigli nazionali, iniziative eclatanti chiamando tutti i segretari a rivendicare ed affermare il loro ruolo, la legittima e necessaria "presenza" quali soggetti indispensabili per il governo del sistema.

In quel documento si sottolineò come "la compattezza della categoria è l'unica garanzia che ci si mantenga su un terreno che faccia prevalere le reali esigenze che si manifestano nei Comuni e nelle Province, e più in generale della pubblica Amministrazione, rispetto ai più disparati interessi, spinte e contro spinte capaci solo di ingenerare disorientamenti e di far mancare, quindi, la possibilità di quel confronto che la categoria sta invano richiedendo".

L'assenza di risposte ci aveva portato a paventare, come estrema forma di protesta, perfino l'uscita dal sistema gestionale.

Indubbiamente l'emendamento al d.d.l. "La Loggia", definitivamente approvato di recente dal Parlamento (che prevede, alla lett. m. dell'art. 2 concernente la delega al Governo per la rielaborazione del TUEL adeguato al nuovo Titolo V della Costituzione, "che siano mantenute ferme le disposizioni in vigore... volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti"), costituisce un autentico segnale di svolta che apre scenari e prospettive del tutto nuove per riaffrontare, in un

contesto in cui può essere recuperato il giusto spirito positivo, tutte le tematiche che ci stavano e ci stanno davanti.

Esso è il frutto dell'impegno propositivo dell'UNIONE e dell'accorta e – riteniamo – anche coraggiosa azione politica che ha visto costruire un approdo condiviso da parte del Ministero dell'Interno per il Governo e sostenuto in Parlamento dall'impegno diretto dell'ANCI a mezzo del proprio Vicepresidente evidentemente in rapporto con l'intero sistema rappresentativo delle Autonomie.

Crediamo che questo fatto vada valutato come un punto fermo, dal quale recuperare positivi confronti anche sul sistema Agenzia/Scuola, e per il cui raggiungimento abbiamo potuto constatare quanto si sia potuto contare sulla sensibilità della Direzione dell'ANCI; elemento, questo, che ci consentirà, per il ruolo più volte indicato e riaffermato dalla Presidenza, di puntare su un riferimento in grado di far svolgere nel modo più fecondo i confronti che si dovranno necessariamente sviluppare fra i vari attori (Governo/ANCI/UPI) nell'interesse delle giuste soluzioni.

2. Si prospetta davanti a noi un periodo intenso e determinante. Aver posto le premesse per la conferma della presenza della figura in sede di “delega” per la rielaborazione del nuovo corpus di norme fondamentali sull'ordinamento degli Enti locali lascia purtroppo aperta la questione di quale debba essere il ruolo, il contenuto necessario delle funzioni, le relazioni con gli organi politici dell'ente e quelle organizzative e funzionali con la struttura.

Nei primi commenti emerge già in tutta la sua rilevanza la questione di come dalla riaffermata incardinazione del segretario nell'organizzazione degli Enti si debba (necessariamente) passare alla ridefinizione della sfera delle funzioni ed in definitiva del ruolo nell'ambito di ciascun sistema locale.

È ormai eliminata ogni forma di controllo esterno ma non certo l'esigenza del rispetto della legalità; dunque quella è da ritenere l'area delle funzioni del segretario?

Sembra ritornare la formula del parere di legittimità previsto dalla Legge 142/1990?

Si è voluto evocare compiti riconducibili alla questione sul come garantire che l'attività dell'ente si svolga entro i binari della regolarità amministrativa?
Ma con quali concrete traduzioni in fatto di compiti e responsabilità?

Una cosa è certa: questa volta si deve partire dall'esperienza maturata in questi primi anni che ci separano dalla riforma del '97, ragionarci con attenzione e senza preconcetti e sviluppare le proposte pensando al sistema amministrativo locale che si va perseguendo. Nel fare ciò occorre nel contempo tenere ben presenti i caratteri delle organizzazioni comunali e provinciali e del bisogno di *governance* che assicuri il realizzarsi dei programmi da parte di chi è stato investito di responsabilità di governo per i vari mandati elettorali.

Del resto, fin dal precedente congresso si pose la questione di come l'introduzione per legge della funzione di direzione generale (quale espressione di autonomia organizzativa degli Enti) che poteva essere soggettivamente tenuta distinta dalla funzione, sempre presente e necessaria, del segretario avesse portato, nei casi di nomina esterna del direttore generale, a situazioni di scarsa chiarezza, a comportamenti gestionali con molte buone intenzioni ma non con altrettanta capacità di renderle concrete per via di una complessità non ben conosciuta e padroneggiata e con una scarsa capacità di incidere nella cultura dirigenziale degli enti. A quelle situazioni, vissute sovente come svilimento del segretario, ci pare di poter affermare che non abbia corrisposto, nella maggior parte dei casi, un arricchimento delle capacità quali si credeva acquisibili con apporti esterni.

È senso comune sia degli amministratori, sia degli apparati che l'azione dell'Ente, nelle sue molteplici espressioni che vanno dalla programmazione, alla gestione e alla realizzazione, alle attività regolative, alla funzione promozionale e di sviluppo, richiedevano - e richiedono - capacità direzionali in cui siano compresenti sia una profonda preparazione tecnico/amministrativa che capacità operative e gestionali. Laddove, poi, siano richieste molteplicità di saperi professionali, occorre allora la presenza di centri direzionali dotati di una solida cultura di direzione complessiva.

E via via che l'attività si connota per complessità e innovazione (si pensi alle nuove frontiere del rapporto pubblico/privato, della finanza innovativa, delle forme gestionali che reggano alle regole comunitarie, per citarne solo alcune) aumenta il bisogno di legalità; il bisogno cioè di condurre tali attività in maniera da mantenerle entro i canoni che reggono l'agire pubblico giacché è l'unico modo affinché le nuove frontiere, e comunque l'azione degli Enti, non scontino poi a posteriori contraccolpi di vario tipo che vengano a scaricarsi sulle attività stesse o addirittura sui soggetti (sia politici che burocratici) che ne portano la responsabilità.

Ebbene a noi ci sembra che proprio la complessità dell'amministrare e l'affermarsi di una azione pubblica che nel mondo dei processi di globalizzazione e di integrazione sopranazionale - che ha come pendant la valorizzazione della dimensione locale e dei singoli territori – implica una forte capacità di integrazione governata proprio dagli enti locali, spinge verso una figura di segretario che esprima una cultura di direzione complessiva, che lo renda particolarmente affidabile per facilitare la realizzazione delle politiche dell'ente, che abbia una profonda conoscenza della pubblica Amministrazione.

È su questo terreno che noi si è provato a ritornare, seguendo tali logiche, sulla fisionomia che caratterizza il segretario; si è lavorato per fornire proposte ragionate circa il contenuto delle funzioni che dovranno caratterizzare sempre di più il segretario.

Si è nel contempo ben consapevoli che si apre una fase di intenso confronto; e quanto si dirà ancora su questa tematica centrale non vuol essere altro che la base per l'ampia discussione che si dovrà sviluppare proprio a partire da questo dibattito congressuale.

Si diceva che l'Amministrazione si muove sui binari della legalità quale è venuta evolvendosi per rispondere alle aspettative dei cittadini. Ai canoni di conformità alla legge (allo statuto e ai regolamenti), di economicità, di efficacia e pubblicità debbono improntare le loro attività (e il loro funzionamento) sia degli organi di governo che i centri di responsabilità gestionale.

Il segretario non può che collocarsi nella posizione che consenta all'ente ed ai suoi amministratori di sviluppare con il massimo di garanzia di legalità, che è rispetto dei moderni canoni di una amministrazione efficiente, le politiche pubbliche dei vari enti in un quadro di integrazione orizzontale e verticale.

Su questo terreno il congresso è chiamato a confrontarsi; su queste linee si dovrà tenere il confronto con i rappresentanti delle Istituzioni.

Riprendo una frase di un collega che mi sembra esprima sinteticamente questo nostro impegno a rafforzare la *governance* locale: non stiamo difendendo il posto di lavoro ma rivendicando un ruolo forte ed efficace per le amministrazioni.

Secondo i nostri maturati convincimenti l'attività sempre necessaria di presenza e assistenza collaborativa e d'impulso deve caratterizzarsi per questo nucleo di responsabilità nei riguardi dell'Ente e dell'insieme dei suoi organi.

Ci pare utile che la sfera di funzioni del segretario sia sempre e comunque di portata più ampia dell'ambito gestionale stretto, che è l'area delle responsabilità tipiche della dirigenza e dei responsabili dei servizi.

Non si intende certo limitare la ricerca, nell'ambito dell'organizzazione degli enti, di come organizzare i centri dotati di ampia responsabilità operativa fino a quella di valenza generale sul modello della direzione generale. Si deve comunque approfondire come, anche tenendo conto delle diverse dimensioni degli enti e delle autonome determinazioni organizzative degli stessi, la funzione generale del segretario possa assorbire la funzione di direzione generale operativa e comunque come quest'ultima, ancorché affidata ad altri dirigenti, debba contare per il suo regolare e più efficace svolgimento su un ruolo del segretario che dia, con le sue competenze e il suo ruolo, la garanzia della conformità dell'azione gestionale ai canoni di una amministrazione locale moderna.

Un segretario che quindi viene sempre a collocarsi in una posizione di vertice della struttura di ciascuna amministrazione il cui corollario – a cui non si intende certo sottrarsi – è la conseguente responsabilità.

3. Un ruolo – quello prima delineato – significativo per il funzionamento degli enti e per la realizzazione dei programmi e degli obiettivi che sottopone il segretario alle regole per la sua nomina previste per l'alta dirigenza pubblica; nomina, cioè, da parte del vertice politico dell'amministrazione in coincidenza con ciascun mandato amministrativo.

Sulla tematica della nomina come potere di chi è investito di responsabilità di governo (nazionale e locale) e sui pericoli della "politicizzazione" dei vertici amministrativi in contrasto con i canoni dell'art. 97 della Costituzione si è aperto un dibattito che coinvolge l'intera dirigenza pubblica. Per ora l'impressione è che tale dibattito si mantiene per lo più su terreni di genericità e affermazioni di buoni principi e – se ci si permette – ci pare influenzato da una qualche dose di cattiva coscienza, considerato che ciò che venne introdotto da una precedente maggioranza di governo non è stato certo corretto (anzi!) dalla maggioranza di governo che le è succeduta.

In un sistema amministrativo in cui vige il criterio della distinzione dei ruoli fra la politica e l'amministrazione v'è il diritto dei governanti di poter contare su vertici che rispondano della realizzazione degli obiettivi e degli indirizzi di chi governa; ma ove non siano stabiliti precisi e garantiti criteri per far valere tale

responsabilità ad ogni cambio di governante si estenderanno pericolosi fenomeni di asservimento in cui ai valori della preparazione e del rigore professionale se ne sostituiranno altri poco consoni con il dovere di imparzialità e di vera responsabilità dei vertici degli apparati amministrativi. È una questione non eludibile che le forze politiche, le rappresentanze istituzionali e la cultura debbono seriamente affrontare.

Le autorevoli presenze che sono previste in questo congresso siamo certi che ci aiuteranno a passare da generiche affermazioni a elaborazioni più approfondite e feconde di risultati.

4. Fa parte della consapevolezza della categoria che il nostro futuro professionale è legato alla irrinunciabile condizione che la figura mantenga identità e gestione a carattere nazionale.

Una ben strutturata cultura amministrativa generale aiuta grandemente, e non certo sfavorisce, le osmosi con le differenziazioni regionali e territoriali.

La scelta di fondo che assicura percorsi professionali riferiti all'intero sistema delle autonomie costituisce un valore per le Istituzioni e sarebbe errore imperdonabile restringere questo "respiro" nazionale, non diciamo nei confini del singolo ente, ma neanche in quelli della dimensione regionale. Gestione e formazione professionale debbono muoversi in conseguenza di tali indiscutibili assunti.

Quando con il nostro documento dell'ultima seduta del consiglio nazionale che questo congresso è chiamato a rinnovare si è fatto appello all'esigenza di rilanciare lo spirito della riforma si intendeva richiamare lo stretto nesso che esiste fra ruolo e funzioni di massima utilità per gli enti e di dignità per i segretari, da una parte, e buon funzionamento del sistema, cui incombe la responsabilità della gestione e della preparazione e cultura del segretario, dall'altra.

Sul sistema di gestione attraverso un organismo nazionale espressione del sistema delle autonomie non può che riconfermarsi in nostro giudizio di essenzialità. Albo nazionale, Agenzia, alto rango professionale dei segretari, Scuola, sono, tutti questi, elementi che costituiscono un insieme correlato che è, allo stesso tempo, garanzia di futuro per noi segretari e garanzia di valori professionali per il sistema amministrativo locale.

Sull'intero sistema il percorso che ci attende deve porre al centro un'attenta riflessione critica, naturalmente distinguendo le patologie dei comportamenti dai difetti del sistema.

Il Consiglio di amministrazione dell’Agenzia sta scontando due gravi difetti; da una parte si trova impegnato in una serie di atti meramente gestionali che, oltre a svilirne la sua funzione, fanno affogare le questioni davvero di rilievo per i segretari e gli enti locali (si pensi alla gestione dei segretari in disponibilità, al ruolo dell’Agenzia nella contrattazione, alla presenza della stessa nelle fasi cruciali di ridefinizione delle regole sul sistema medesimo, ai percorsi di selezione/formazione, ed altre) in una miriade di questioni e questioncelle che debbono essere lasciate invece alla responsabilità della struttura. Peraltro con un duplice benefico effetto: distinguere le responsabilità del C.d.A. da quelle della struttura e dare al C.d.A. la possibilità di svolgere un efficace controllo sulla capacità della struttura di funzionare bene, viste le pecche che vengono lamentate dalla categoria.

Ma ancor più preoccupante è il difetto di forza politica/istituzionale.

Valga quanto detto nel già citato documento dove si sosteneva come occorresse superare con urgenza *“la situazione di preoccupante inerzia che si è venuta a determinare nell’Agenzia nazionale quasi insensibile a cogliere le difficoltà del particolare contesto ed incapace a svolgere con autorevolezza, incisività ed efficacia il delicato ruolo di centralità nel sistema che la riforma gli ha affidato”*.

Non si affrontano le grandi questioni che si è citato sopra; si è per mesi sfibrato il sistema sulla questione della scuola senza approdare a soluzioni stabili; la contrattazione decentrata non andava avanti (e qui si usa il passato perché va segnalato, quale elemento positivo che dà il segno delle svolte che si stanno conseguendo, quello dello sblocco “politico” della contrattazione da parte dell’ANCI e dell’UPI).

Ed è proprio sul punto della ricerca di come ritrovare la sua centralità ed efficacia nel sistema che l’analisi va condotta con quelli che il Presidente dell’AGES usa chiamare i “soci di riferimento”, l’ANCI e l’UPI, in primo luogo, ed il Governo.

Spetterà al gruppo dirigente riflettere attentamente su come la presenza nell’organismo istituzionale di gestione dei propri rappresentanti eletti produca davvero i risultati che si voleva con la riforma, cioè la cooperazione fra i diversi soggetti del sistema (di cui i segretari si sentono parte essenziale), evitando tuttavia la confusione delle responsabilità o, peggio, la mera condivisione della gestione dell’esistente al di fuori di un vero ruolo sulle decisioni di rilievo che riguardano la categoria e, paradossalmente, l’indebolimento del nostro ruolo sindacale.

Il "465" andrà rivisitato secondo una logica di rafforzamento del sistema Agenzia/Scuola intanto con il coraggio di non eludere le criticità, ivi compresa la architettura strutturale fra centro e territorio (è utile, per esempio, che siano replicati sul territorio gli stessi organismi del centro? v'è congruità fra questi ed i compiti affidati?), ma anche con visione rapportata al ruolo che si intende affermare per il segretario con la riscrittura del Testo Unico.

Sulla Scuola non può che ribadirsi la nostra concezione di fondo: dal suo funzionamento e dalle sue strategie dipende la nostra possibilità di vincere le sfide, di realizzare, cioè, quell'idea di segretario che lo ponga in una posizione di rilievo centrale per la pubblica Amministrazione locale. Quell'idea di segretario che è testimoniata dal primo contingente di giovani dirigenti preparati secondo le concezioni della riforma; nuovi segretari che saranno un'autentica ricchezza per il mondo delle autonomie ove presto prenderanno servizio.

V'è un duplice ordine di motivazioni nella richiesta di assumerci la responsabilità della direzione, con un nostro collega di primissimo piano e valore: conoscenza del sistema e indiscutibile motivazione, in primo luogo, e chiaro segnale che si continua ad investire sul futuro del segretario, in second'ordine.

Sul regolamento della Scuola è imminente il confronto per le sue modificazioni; è cosa urgente che non ammette rinvii.

La Scuola è nata per formare i segretari e la dirigenza del sistema delle Autonomie. Lo stato di precarietà in cui si trova, se non si ridefiniscono missioni ed assetti, disperderà l'investimento su cui si è potuto contare e restringerà in modo preoccupante i nostri orizzonti.

5. Nella difficilissima fase che seguì alla riforma, nella quale l'UNIONE non vacillò mai verso la deriva in cui la categoria poteva essere sospinta se si fossero ascoltati dietrologhi e pessimisti di varia specie e provenienza, si poterono ritessere le fila del rapporto con la base ed affrontare un primo pacchetto di importanti questioni attraverso l'intenso percorso che ci ha portati al nostro primo organico contratto.

V'è piena consapevolezza nei segretari di quale sia stata l'importanza di questo primo contratto di categoria. È stata una risposta positiva delle Istituzioni alle domande di valorizzazione della figura.

Esso naturalmente non può rispondere a tutte le esigenze. Collocazione, ruolo e gestione sono i grandi temi a cui dovrà dare una risposta la fase di

confronto che ci attende. Tuttavia il contratto è uno strumento basilare per spingere verso i traguardi che ci proponiamo e per assicurarne l'attuazione al meglio.

Per tale ragione è di fondamentale importanza la piattaforma che gli organi che usciranno dal congresso andranno a definire per i confronti successivi.

Ed è fondamentale che la piattaforma si muova su linee che diano le più forti prospettive alla categoria.

Con il contratto 1998/2001 si è conquistato una disciplina organica del rapporto di lavoro per la specifica figura del segretario comunale e provinciale.

Secondo le scelte fatte con la riforma ed in linea con tutto il settore pubblico si è avuta una estesa contrattualizzazione del rapporto di lavoro che copre, oltre alla parte economica e retributiva, numerosi istituti dello status giuridico. È evidente il valore di tale scelta che dà forza e legittimazione al diritto della categoria, tramite la propria rappresentanza, a negoziare con le parti pubbliche le proprie condizioni di lavoro, di retribuzione e di status.

Non può che ribadirsi la lungimirante rivendicazione, quale irrinunciabile condizione per tutelare il ruolo lavorativo e lo status professionale della figura, di un contratto specifico per la categoria dei segretari comunali e provinciali.

Come non può che proseguire, alla luce dell'esperienza e per quanto si dirà, la nostra spinta verso un allargamento degli spazi della negoziazione (nelle diverse specie della contrattazione e concertazione, assicurando il massimo dell'informazione).

Le trattative sul contratto, come risulta da quanto già detto, vengono a ricadere, in un fase che implica un nuovo passaggio legislativo e di disciplina del sistema gestionale e formativo. Nella Legge – si ribadisce - non possono che restare i cardini su cui deve strutturarsi il ruolo professionale del segretario in rapporto alle esigenze dell'Amministrazione territoriale e alle scelte dei singoli enti.

Riprendendo concetti già espressi, la riconsiderazione di ruolo e funzioni deve necessariamente trovare fondamento nell'esigenza degli enti di dispiegare un'azione amministrativa efficiente, preordinata all'integrazione verticale ed orizzontale, in grado di rispondere appieno alle esigenze dei cittadini e rispondente ai canoni costituzionali di imparzialità.

Il contratto di lavoro dovrà pertanto contenere una articolata disciplina che risponda ai caratteri della figura, che ne valorizzi le potenzialità professionali

nell'interesse del sistema istituzionale in cui opera, che intervenga altresì su tutti quegli aspetti ed istituti dal cui buon funzionamento dipende la buona gestione della categoria, gestione che è riferita allo stesso tempo all'intero sistema delle autonomie nonché ai singoli enti di servizio dei segretari comunali e provinciali.

Avendo di mira tali obiettivi circa l'esigenza di collegare strettamente il contratto allo sviluppo del ruolo professionale nonché alla buona gestione della categoria ed alla luce dell'esperienza, il contratto dovrà riconsiderare i livelli della contrattazione in modo da riservare dinamicamente alla contrattazione nazionale decentrata il complesso delle vicende del rapporto di lavoro connesso allo sviluppo professionale e formativo nonché a quelle di gestione della categoria che fanno capo alla responsabilità del sistema Agenzia/Scuola.

Proprio su questo terreno si richiederà infatti una ben più forte ed estesa presenza del tavolo contrattuale e concertativo che risponde, invero, ad esigenze di tutela della categoria, ma che è indubbio che costituisce un efficace sistema per far valere, nell'interesse dell'intero Sistema, le responsabilità che fanno capo all'Agenzia e alla Scuola sì da contrastare, in parallelo con le modificazioni normative che si renderanno necessarie, le patologie che la categoria ha dovuto subire ed alle quali non si è finora posto rimedio sia dal punto di vista organizzativo e strutturale che da quello normativo.

Sulla scorta di tali premesse, le linee portanti su cui strutturare la piattaforma contrattuale dovranno avere come fondamenti:

- una forte caratterizzazione professionale del segretario che si esprima nei molteplici istituti sia di carattere giuridico, sia concernenti la gestione della categoria ed il suo percorso professionale e formativo, sia riguardo alla struttura retributiva;
- la individuazione di una struttura retributiva che abbia intanto come punto fermo una posizione retributiva garantita coerente con il ruolo professionale che il segretario è chiamato ed è tenuto a svolgere e che preveda altresì una flessibilità della retribuzione accessoria idonea a raccordarsi alle variabili ed elevate responsabilità che vengono attribuite alla figura secondo le specifiche esigenze delle varie realtà;
- per il ruolo che al segretario viene a chiedersi in rapporto alle accentuate responsabilità dell'amministrazione territoriale ed ai mutamenti in atto, la rivendicazione di un fortissimo investimento quantitativo e qualitativo in materia di formazione, aggiornamento,

specializzazione che si raccordi agli obiettivi di valorizzazione professionale che la categoria pone al centro del suo impegno.

Per dare, poi, il senso delle linee che in concreto si intende perseguire, la piattaforma per il rinnovo contrattuale si dovrà sviluppare ed articolare in funzione del raggiungimento dei seguenti irrinunciabili obiettivi:

- a) estendere ulteriormente le materie e gli istituti oggetto di negoziazione concernenti il rapporto di lavoro ricomprendendovi ogni aspetto che venga ad incidere sul ruolo professionale e la condizione lavorativa (convenzioni; segretari in disponibilità; mobilità; formazione; gestione Albo e funzionamento delle strutture di gestione e di formazione; varie fasi del rapporto di lavoro ad iniziare da quello della nomina e della disciplina della responsabilità, per citare le principali);
- b) prevedere la figura del segretario anche per le unioni dei comuni e le comunità montane;
- c) stabilire criteri di progressione in carriera che siano strettamente collegati all'elevata professionalizzazione richiesta al segretario nei diversi livelli di enti;
- d) prevedere una disciplina idonea ad assicurare che le nomine rispondano a criteri di trasparenza in modo che si affermino esclusivamente le ragioni professionali;
- e) stabilire una organica regolamentazione della posizione dei segretari in disponibilità che ne assicuri il rapido pieno reinserimento lavorativo nel rispetto del ruolo professionale anche introducendo istituti economici e giuridici che facilitino tale obiettivo;
- f) nel riconsiderare, così come già indicato, i meccanismi di progressione, eliminare ogni percentuale predeterminata sia per la partecipazione alle idoneità di cui all'art. 14 del DPR 465/97 sia per i concorsi d'ingresso in carriera.

Nello specifico degli istituti di natura economica è inoltre necessario:

- a) dar luogo ad una struttura retributiva che si basi sulle peculiarità professionali e di ruolo del segretario nel sistema amministrativo territoriale. Occorre in tal senso rimodulare il trattamento tabellare in

armonia con la dirigenza pubblica al cui interno devono confluire, oltre alle nuove risorse, l'indennità integrativa speciale ed una quota del trattamento di posizione con recupero del potere di acquisto della retribuzione sull'inflazione reale;

- b) partendo dal consolidato sistema della retribuzione di posizione commisurata comunque al livello professionale più elevato dell'ente, prevedere presupposti, criteri e modalità per adeguare in ogni singolo ente tale retribuzione alle molteplici responsabilità attribuite al segretario;
- c) introdurre, in presenza di precise situazioni e presupposti, l'istituto della risoluzione consensuale del rapporto di servizio con l'ente e del rapporto di lavoro con l'Agenzia disciplinando i conseguenti aspetti economici;
- d) dettare una disciplina risolutiva di una serie di aspetti controversi concernenti:
 - la chiara strutturazione del trattamento economico dei segretari posti in disponibilità;
 - l'attuazione della previdenza complementare;
 - la fissazione per ogni istituto contrattuale della decorrenza dei benefici in modo da evitare dubbi interpretativi sulla loro stessa decorrenza;
 - risoluzione del contenzioso relativo al trattamento economico nato con i precedenti contratti.

Sulla scorta di queste linee portanti si dovrà strutturare la piattaforma da confrontare con le altre OO.SS. e nella categoria e quindi aprire quanto prima la stagione contrattuale.

6. I risultati conseguiti in sede di elezione dei rappresentanti di categoria nei C.d.A. dell'Agenzia e delle Sezioni regionali sono la conferma della responsabilità che i segretari affidano al loro sindacato di categoria.

Sentono i colleghi che la loro rappresentanza diretta è la sicura garanzia che entreranno nella definizione delle politiche sindacali e delle azioni

conseguenti gli esclusivi interessi dei segretari; che nel proprio sindacato non si pone la questione dell'inevitabile ricerca di equilibri che contemperino non sempre convergenti esigenze intercategoriale.

Nel contempo – i colleghi – sentono pure che le loro fortune professionali (e di status) sono possibili se vengono collegate strettamente alle più profonde domande ed esigenze che promanano dal mondo istituzionale nel quale lavorano. E sanno che questo sindacato di categoria, non solo non ha mai sbandato verso chiusure corporative, ma ha saputo farsi interprete di visioni di ampia prospettiva (non si è mai guardato indietro nelle fasi cruciali in cui l'ordinamento locale è venuto profondamente mutando) traducendo ciò in proposte e linee strategiche.

Questi nostri caratteri sono state le carte vincenti per il positivo confronto con i nostri interlocutori e con le altre organizzazioni sindacali conferendo alle nostre azioni una forza speciale, che è un valore particolarmente importante nelle fasi cruciali per il nostro futuro.

E proprio perché siamo convinti di questi valori, che riaffermiamo tutta la nostra determinazione affinché siano sconfitti i tentativi – che purtroppo non sono mancati – mirati all'indebolimento della nostra organizzazione con il depotenziamento o, addirittura, perfino l'esclusione dell'UNIONE dai circuiti nei quali maturano le decisioni che riguardano la categoria, le nostre prospettive, i nostri riferimenti per le vicende professionali dei segretari.

Mai potremmo accettare un ruolo che non sia adeguato alla fiducia che l'UNIONE con la sua linea ha conquistato e radicato nella coscienza dei segretari.

Accordi di qualunque tipo che nei modi più vari intendessero scavalcare l'UNIONE si porrebbero in insanabile contrasto con la regola (democratica) fondamentale in base alla quale l'unica vera legittimazione è quella della rappresentatività riconosciuta dalla categoria.

Ci auguriamo davvero che nessuno coltivi disegni per tentare di mettere fuori gioco questo nostro sindacato che è un valore per la categoria ma, ne siamo convinti, non meno per le Istituzioni.

7. Un sindacato come il nostro che si realizza integralmente negli interessi della categoria interpretati con sensibilità istituzionale è portatore di un costume interno che risponde unicamente ai valori professionali per cui impegniamo le nostre intelligenze ed energie e che va gelosamente preservato e ulteriormente rafforzato.

Le diversità di opinioni e di orientamenti, anche politici, riguardano i singoli appartenenti all'organizzazione ma non costituiscono in alcun modo il terreno su cui si coagula la linea del sindacato o si giudicano i comportamenti e le prese di posizione dei nostri interlocutori. I giudizi di valore ed i meccanismi di selezione dei nostri quadri ai vari livelli rispondono unicamente alle logiche del miglior modo di tutelare gli interessi presenti e di prospettiva della categoria.

Con questo costume si possono sviluppare anche dibattiti contrastati (è espressione di vera ricerca), ma giammai si deve cadere nei trabocchetti di etichettare le diverse posizioni con gli schieramenti esterni, i quali saranno valutati solo ed esclusivamente in rapporto alle posizioni tenute rispetto alla nostra linea sindacale e alle nostre proposte. Più larga è la condivisione che conquistiamo sulle nostre tesi meglio è; ma all'occorrenza contrasteremo ciò che è di pregiudizio della categoria e lo faremo nei riguardi di chiunque ci contrasti.

Il gruppo dirigente che si presenta al giudizio di questo congresso non ha mai perso di vista questi capisaldi. Ciò ha consentito di superare gli effetti di perniciosi influssi negativi, che non sono mancati, e costituire così le condizioni per continuare ad avere una forte e compatta organizzazione di categoria.

All'etica dell'autonomia delle nostre idee i dirigenti dell'UNIONE debbono restare fedeli insieme a quella dei comportamenti che rispondano sempre allo spirito di servizio che la categoria ci affida rifuggendo da qualsivoglia vantaggio che possa essere comunque acquisito dalla posizione rivestita.

Questo congresso viene a cadere in una fase in cui una serie di grandi questioni e di nodi cruciali dovranno essere affrontati. E sono tutti temi che verranno ad incidere sul nostro futuro.

Dunque, scenari da costruire, che richiedono capacità di elaborare, di proporre, di confrontarsi.

Questo congresso è chiamato a dar voce ad un dibattito impegnato, ad approfondimenti senza posizioni predefinite, a confronti autentici. Con questo congresso vanno precostituite le condizioni per dar corso ad una vera e propria strategia di rinnovate elaborazioni.