

Padova 10 settembre 2004

Alla Segreteria Nazionale della U N S C P
Presso la Provincia di Firenze FIRENZE

La Segreteria Regionale dell'Unione del veneto ha ritenuto opportuno, in sede di esame ed analisi delle proposte dell'ANCI di modifiche allo stato giuridico dei Segretari C. P. previste nel T. U. 267/2000, di formulare alcune osservazione e commenti in ordine al contenuto. I rilievi hanno anche carattere propositivo per un possibile eventuale proseguimento delle trattative nelle varie sedi.

Alla fine della discussione protrattasi per due giornate si è addivenuti unanimemente alla formulazione delle seguenti osservazioni:

1. Occorre riconoscere e prenderne atto che la proposta ANCI ha due grandi pregi:
 - a) Per la prima volta, dopo le modifiche al titolo V della Costituzione, si riconosce la esistenza e la presenza nel Comune e nella Provincia del segretario che quindi diviene “”organo”” dell'Ente. In questi ultimi due anni di dibattito la maggior parte della dottrina ha messo in forse il ruolo e la funzione del segretario ritenendo che tale materia non rientrava più tra le competenze dello Stato bensì delle Regioni e comunque alla autonoma decisione degli Enti medesimi..
 - b) La proposta, in definitiva, prende atto della incongruità dell'attuale sistema che prevede due figure apicali, il segretario ed il direttore generale, non sempre convergenti sulla stessa persona, cosa questa che ha dato luogo a gravissimi inconvenienti, tanto da minare molto spesso la funzionalità dell'Ente. I ruolo unico dei coordinatori generali iscritti all'unico “albo” risolve il problema.

2. Non appaiono giustificate le ragioni per le quali viene modificata la dicitura di segretario in coordinatore. Il titolo di segretario è certamente più significativo di quello di coordinatore; di norma il coordinatore è un soggetto terzo che controlla e garantisce l'attività della pluralità di soggetti preposti a qualcosa, mentre il segretario è un soggetto dotato di propri poteri che li gestisce autonomamente sulla base di indicazioni che promanano da un organo che ha la responsabilità della

guida dell'Ente. Il segretario è classico nella pubblica amministrazione ed il coordinatore lo è più nella visione aziendale. L'Ente pubblico non è e non può essere una azienda intesa nel concetto del codice civile. L'avvicinamento ed, ove necessario l'accostamento, tra Ente ed azienda deve essere inteso in senso gestionale al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati in termini di economicità, efficacia ed efficienza come indica (per la prima volta nel nostro diritto) la legge 241/1990 e la stessa proposta dell'ANCI al comma 2 dell'art. 97. Semmai apparirebbe più consono il titolo di direttore generale o semplice direttore come era stato proposto circa una cinquantina di anni addietro da altra organizzazione sindacale.

Un Ente snello, operativo, interattivo con i vari settori, con attività provvedimentale, che ha funzioni di programmazione, di consulenza, di supporto ad altri organi deve avere il SEGRETARIO. Nessuno vieta che ci sia un coordinatore ma per altre funzioni da precisarsi e che non vadano ad intralciare l'attività affidata al segretario o, come lo definisce la proposta, coordinatore generale.

3. ART.97 della proposta – Il primo comma dovrebbe rimanere nella stessa formulazione dell'attuale del T.U., mentre il comma due può rimanere quello della proposta sostituendo coordinatore generale con Segretario generale.

E' ovvio che il comma tre dell'attuale art. 97 viene eliminato.

Il comma 4 della proposta può rimanere con il ripristino del segretario al posto di coordinatore.

Il comma 5 della proposta non appare chiaro se non addirittura incomprensibile. Compare la figura del direttore operativo del quale non si fa alcun riferimento nel contesto della proposta.

Va bene che il segretario istituisce un proprio ufficio. Di fatto questo esiste, almeno nei comuni di una certa dimensione. Attualmente non sono pochi i Comuni con 4/5000 abitanti che hanno un ufficio di segreteria. E' lecito ritenere che oggi non esistono Comuni da 10000 abitanti in su che non abbiano un ufficio di segreteria. Che il segretario possa assumere dipendenti di alto livello professionale non sembra corretto perché si andrebbe a snaturare le competenze del Sindaco e della Giunta.

Il giudizio sul comma 5 della proposta è assolutamente negativo.

Sembra opportuno mantenere in vita il comma 5 ed il comma 6 dell'attuale articolo in quanto più consoni, più aderenti ai rilievi di cui sopra rendendo maggiore organicità al sistema.

4. ART.98 – La formulazione dell'art. 98 si ritiene assolutamente inaccettabile per i seguenti motivi:
 - a) Si tratta di una apertura indiscriminata dell'albo la cui tenuta richiederebbe certamente una spesa molto rilevante perché i richiedenti potrebbero in teoria risultare svariate decine di migliaia. Si pensi ad almeno 30.000 dipendenti statali o di altre amministrazioni pubbliche, compresi i magistrati amministrativi, compreso il personale non in servizio a qualsiasi titolo ed anche in quiescenza. (bisogna riconoscere che l'estensore, bontà sua, non ha inserito i morti). Vi sono poi gli esperti con almeno dieci anni di servizio in aziende pubbliche o private che siano iscritti ad albi per i quali è richiesto il diploma di laurea. Pensiamo ai medici, ingegneri, architetti, geologi, dottori in agraria, farmacisti, commercialisti, psicologi, operatori sociali, fisioterapisti ecc. Si tratta di qualcosa come circa 200.000 e più soggetti.
 - b) Si stenta molto a ritenere utile un albo i cui iscritti siano eterogenei e di diversa estrazione culturale privi di esperienza negli Enti locali che svolgono una somma di attività dove occorre una professionalità che si acquisisce con tanti anni di studio, tanti anni di servizio, ed un costante aggiornamento.
 - c) Anche sotto l'aspetto costituzionale si nutrono non pochi dubbi. Per lo meno non viene rispettato l'art. 97 della costituzione, oltre al contrasto con tutte le norme e la cultura di questi ultimi anni in ordine alla semplificazione ed allo snellimento delle procedure. Un provvedimento del genere impegnerebbe la SSPAL, come prima attuazione, per qualche decina di anni a meno che il corso previsto dal comma 2 della proposta non si riduca ad una semplice lezione di due ore; in questo caso la conclamata professionalità sarebbe di tutto compromessa
 - d) Condivisibile appare la proposta di lasciare un certo spazio per la iscrizione all'albo dei direttori generali attualmente in servizio che non sono segretari

comunali o provinciali a condizione che abbiano maturato cinque anni di servizio anche se in diversi Enti e siano provvisti di un diploma di laurea in materie giuridiche.

Si ha conoscenza dei guasti prodotti da taluni direttori generali che non sono stati in grado di valutare la differenza tra pubblica amministrazione ed azienda privata. La pubblica amministrazione è legata a regole date dalla complessa normativa e non ha per scopo motivi lucro bensì l'interesse pubblico.

L'azienda ha per scopo il profitto senza del quale viene sottoposta ad amministrazione controllata.

5. Art.) 99 - Il comma 2 della proposta non ha senso perché andrebbe a capovolgere quanto sino ad oggi affermato in ordine alla professionalità, alla preparazione, alla formazione culturale. Da una parte si auspica il segretario manager e dall'altra si tenta di introdurre "segretari a tempo" privi di ogni elemento sostanziale che possa dar luogo a valutazioni di professionalità. I dipendenti apicali dei Comuni sino a 3000 abitanti solo uno su dieci sono diplomati. I dipendenti diplomati sono generalmente addetti o responsabili degli uffici tecnici ed un po' meno ragionieri, persone queste sicuramente bravissime nello svolgimento delle loro mansioni ma non in grado di assumere funzioni dirigenziali e responsabilità gestionali di rilievo. I Comuni compresi sino a 3000 abitanti non sono pochi, superano i 3000. Altro aspetto negativo è il corso abilitante presso la SSPAL che già non ha mezzi finanziari e l'esperienza svolta in questi primi quattro anni è del tutto negativa, salvo casi sporadici. Se si pensa di fare un corso serio sono necessarie 1000 ore di lezioni, se si pensa di fare un corso di poche ore è un vero e proprio impoverimento per gli Enti locali che nessuno può e deve auspicare. Un corso di 1000 ore richiede una spesa non inferiore a €150.000 ed un intero anno, senza contare le spese di soggiorno che nel migliore dei casi ammonta al doppio. Dove si svolgeranno questi corsi a Roma ? presso quale sede e con quali attrezzature. Questi corsi sarebbero aggiunti ai corsi previsti dall'art. 98 della stessa proposta. L'intero bilancio dell'AGENZIA non sarebbe sufficiente a finanziare la SSPAL per organizzare corsi per una quantità enorme di persone molte delle quali o non avranno mai una sede o

se l'avranno sarà a carattere transitorio. Ma tutto questo si potrà fare solo dopo aver creato logisticamente le sedi per la SSPAL con impiego di milioni di euro.

Per le motivazioni di cui sopra che sono obiettivamente e oggettivamente pienamente giustificate, i commi 2, 3 e 4 della proposta vanno eliminati o quanto meno non sono assolutamente condivisibili.

PROPOSTA DELL' UNIONE REGIONALE del VENETO

Art. 97 – Ruolo e funzioni

1. Il comune e la provincia hanno un segretario titolare dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciale di cui all'art. 102 e iscritto all'albo di cui all'art. 98.
2. Il segretario comunale e provinciale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico- amministrativa nei confronti dell'Ente e dei suoi organi in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi , allo statuto ed ai regolamenti. Il segretario assicura inoltre il rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia adottando le relative misure ed atti organizzativi e provvedimenti. A tal fine sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e dei responsabili di servizi e ne coordina l'attività.
3. Il segretario inoltre:
 - a) partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione. (Se richiesto dal Sindaco per argomenti di particolare rilevanza partecipa anche a riunioni di commissioni consiliari);
 - b) esprime il parere di cui all'art. 49 nel caso in cui l'ente non abbia responsabile dei servizi;
 - c) può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente.Tutte le altre competenze attribuite al segretario sono stabilite nel regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi.
4. Ove il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi prevede un vicesegretario questi coadiuva il segretario e lo sostituisce nei casi di vacanza, assenza o impedimento.
5. Il rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali è disciplinato dai contratti collettivi ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni. L'ente può con delibera autorizzare l'incremento retributivo con una indennità parametrata alle effettive funzioni svolte nel rispetto delle risorse di bilancio dell'ente e comunque per un importo non superiore al 40% del trattamento tabellare del segretario.

Art. 98 – Albo nazionale

1. L'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, al quale si accede per concorso, è articolato in sezioni regionali.

2. Il numero complessivo degli iscritti all'albo non può essere superiore al numero dei comuni e delle province ridotto del numero delle sedi unificate , maggiorato di una percentuale determinata ogni due anni dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia di cui all'art. 102 e funzionale all'esigenza di garantire una adeguata opportunità di scelta da parte dei sindaci e dei presidenti di provincia. Tale percentuale non potrà superare il 20 per cento delle sedi complessive.
3. I comuni non superiori a 5000 abitanti possono stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale comunicandone l'avvenuta costituzione alla Sezione regionale dell'Agenzia. Il numero dei comuni partecipanti alla stessa convenzione non essere più di tre.
4. La iscrizione all'albo è subordinata al possesso dell'abilitazione concessa dalla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale.
5. Al relativo corso si accede mediante concorso nazionale a cui possono partecipare i laureati in giurisprudenza, scienze politiche, economia.
6. I dipendenti in servizio della pubblica amministrazione locale con qualifica dirigenziale da almeno tre anni continuativi e sino ad un massimo del 3% dei posti disponibili possono ammessi al corso di cui al comma precedente purché provvisti di un diploma di laurea richiesto dal precedente comma 5) ed in caso di superamento degli esami finali sono iscritti alla fascia iniziale.
7. I direttori generali in servizio con almeno 4 anni di servizio continuativo in possesso di uno dei diplomi di laurea di cui al comma 5), a domanda da presentarsi entro 20 giorni dalla data di pubblicazione della presente legge, sono iscritti all'albo nella fascia corrispondente agli abitanti del comune ove prestano servizio.

Art. 99 – Nomina

1. Il Sindaco e il presidente della provincia nominano il segretario , che dipende funzionalmente dal capo dell'amministrazione, scegliendolo tra gli iscritti all'albo di cui all'art. 98.
2. Salvo quanto disposto dall'art. 100, la nomina ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia che lo ha nominato. Il segretario cessa automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco e del presidente della provincia , continuando ad esercitare le funzioni sino alla nomina del nuovo segretario.
3. La nomina è disposta non oltre 120 giorni dalla data di insediamento del sindaco e del presidente della provincia, decorso il quale il segretario è confermato.

4. Il segretario è scelto a seguito di pubblicazione di apposito avviso secondo le procedure, modalità e termini stabiliti dall'Agenzia per la gestione dell'albo tra coloro che hanno manifestato la propria disponibilità a coprire la sede.

Art. 100 – Revoca

1. Il segretario può essere revocato con provvedimento motivato del sindaco o del presidente della provincia, previa deliberazione della giunta per grave violazione dei doveri d'ufficio e sempre che venga meno il rapporto fiduciario con gli organi politici. La violazione dei doveri d'ufficio deve essere accertata e contestata al segretario assegnando un termine per le proprie osservazioni.

Art. 101 – Disponibilità e mobilità

1. Il segretario comunale e provinciale non confermato, revocato o comunque privo di incarico è collocato in posizione di disponibilità per la durata massima di quattro anni.
2. Durante il periodo di disponibilità rimane iscritto all'albo ed è posto a disposizione dell'Agenzia di cui all'art. 102 per le attività dell'Agenzia stessa o per l'attività di consulenza, nonché per incarichi di supplenza e di reggenza ovvero per l'espletamento di funzioni corrispondenti alla qualifica rivestita presso altre amministrazioni pubbliche che lo richiedono con oneri a carico dell'ente presso cui prestano servizio. Per il periodo di disponibilità al segretario compete il trattamento economico in godimento in relazione agli incarichi conferiti.
3. Nel caso di collocamento in disponibilità per mancato raggiungimento di risultati imputabili al segretario oppure motivato da gravi e ricorrenti dei doveri d'ufficio, allo stesso, salva diversa sanzione, compete il trattamento economico tabellare spettante per la sua qualifica detratti i compensi percepiti a titolo di indennità per l'espletamento degli incarichi di cui al comma 2).
4. Decorsi quattro anni senza che abbia preso servizio in altra sede il segretario viene cancellato dall'albo e collocato d'ufficio in mobilità presso altre pubbliche amministrazioni nella piena salvaguardia della posizione giuridica ed economica.

Art. 102 – Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali.

1. E' istituita l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, avente personalità giuridica di diritto pubblico e sottoposta a vigilanza del Ministero dell'Interno.
2. L'Agenzia è gestita da un consiglio di amministrazione, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e composto da due sindaci nominati dall'Anci, da

un presidente di provincia designato dall'Upi, da tre Segretari comunali e provinciali eletti tra gli iscritti all'albo e da tre esperti designati dalla Conferenza Stato-città e Autonomie locali. Il consiglio elegge nel proprio seno un presidente ed un vicepresidente.

3. Con la stessa composizione e con le stesse modalità sono costituiti i consigli di amministrazione delle sezioni regionali o interregionali secondo quanto determinato con propria deliberazione dal consiglio di amministrazione.
4. L'Agenzia, con deliberazione del consiglio nazionale di amministrazione, può adeguare la propria dotazione organica in relazione alle esigenze di funzionamento, entro i limiti derivanti dalle disponibilità di bilancio.
5. All'Agenzia è attribuito un fondo finanziario di mobilità a carico degli enti locali, disciplinato dal regolamento disciplinato dal regolamento di cui all'art. 103, percentualmente determinato sul trattamento economico del segretario dell'ente, e definito in sede di accordo contrattuale.
6. Per il proprio funzionamento e per quello della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale l'Agenzia si avvale del fondo di mobilità di cui al comma 5) a cui sono attribuiti i proventi dei diritti di segreteria di cui all'art. 42 della legge 8 giugno 1962, n. 604 e successive modificazioni.

Art. 103 – Organizzazione e funzionamento dell'Agenzia.

1. Salvo quanto previsto del presente testo unico, sono disciplinati con regolamento emanato ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro competente, sentite le organizzazioni sindacali e le rappresentanze degli enti locali, l'organizzazione, il funzionamento e l'ordinamento contabile dell'Agenzia, l'amministrazione dell'albo e la sua articolazione in fasce professionali, le modalità di svolgimento dei concorsi per la iscrizione all'albo, il passaggio tra le fasce professionali, il procedimento disciplinare e le modalità di utilizzazione dei segretari non chiamati a ricoprire sedi di segreteria.
2. Il regolamento si conforma ai seguenti principi e criteri direttivi:
 - a) reclutamento del personale da destinare all'Agenzia mediante utilizzo delle procedure in materia di mobilità, ricorrendo prioritariamente, anche in deroga alle disposizioni dell'ordinamento speciale, al personale della amministrazione civile dell'interno, utilizzando anche l'istituto del comando e del fuori ruolo;
 - b) previsione di un esame di idoneità per l'iscrizione all'albo riservato ai frequentatori dei corsi promossi dalla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione Locale per i soli segretari comunali e provinciali;
 - c) disciplina dell'ordinamento contabile dell'Agenzia anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, fermo restando l'obbligo di

sottoporre il rendiconto della gestione finanziaria al controllo della Corte dei Conti;

- d) utilizzazione in via prioritaria dei segretari non chiamati a ricoprire sedi di segreteria per le esigenze dell'Agenzia e per incarichi di supplenza e di reggenza, ovvero per l'espletamento di funzioni corrispondenti alla qualifica rivestita presso altre amministrazioni pubbliche con oneri retributivi a loro carico. Al personale dell'Agenzia si applica il CCNL 22.1.2004 del comparto Regioni-Autonomie locali.

Art. 104 – Scuola superiore della pubblica amministrazione locale e scuole regionali ed interregionali.

1. L'organizzazione, il funzionamento e l'ordinamento contabile della scuola superiore per la formazione dei Soggetti iscritti all'albo e degli altri dirigenti degli enti locali sono disciplinati con regolamento, determinando i criteri per l'eventuale stipula di convenzioni per l'attività formativa anche in sede decentrata con istituti, enti, società di formazione e ricerca.
2. L'Agenzia istituisce scuole regionali ed interregionali per la formazione e la specializzazione dei segretari comunali e provinciali e dei dirigenti della pubblica amministrazione locale ovvero può avvalersi, previa convenzione, della sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno.
3. Le scuole regionali ed interregionali sono sedi periferiche della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale e, di massima, sono localizzate presso la sede dell'Agenzia regionale. I programmi sono stabiliti d'intesa con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in sede regionale e con le organizzazioni degli enti locali e devono riportare il parere favorevole del consiglio di amministrazione dell'Agenzia regionale.

Art. 105 – Regioni a statuto speciale

1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano disciplinano le materie di cui al presente capo con propria legislazione.
2. Nel territorio della regione Trentino – Alto Adige, fino alla emanazione di apposita legge regionale, rimane ferma l'applicazione del titolo VI della legge 11 marzo 1972, n. 118.

Art. 106 – Disposizioni finali e transitorie.

1. Fino alla stipulazione di una diversa disciplina del contratto collettivo nazionale di lavoro resta ferma la classificazione nazionale di lavoro resta ferma la classificazione

dei comuni e delle province ai fini della assegnazione del segretario prevista dalla A e B allegate al decreto del Presidente della Repubblica 23giugno 1972, n. 749.

2. I segretari già iscritti alla sezione speciale dell'albo ai sensi dell'art. 17, comma 82, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e trasferiti presso altre pubbliche amministrazioni , permangono nel ruolo statale e mantengono ad esaurimento qualifica e trattamento economico pensionabile in godimento.
3. Ai fini dell'attuazione della legge 8 marzo 1999, n. 50, i segretari comunali di cui all'art. 18, comma 14, del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465, o all'art. 39, comma 22, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, possono essere collocati o mantenuti in posizione di fuori ruolo con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche dopo il trasferimento alle amministrazioni di destinazione e con effetto dalla data di entrata in vigore della citata legge n. 50 del 1999. Gli oneri relativi al trattamento economico, fondamentale ed accessorio, dei predetti dipendenti rimangono a carico dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali fino alla data del trasferimento alle amministrazioni di destinazione; successivamente sono a queste imputate. Analogamente si provvede , con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro della funzione pubblica, per i segretari comunali in servizio presso il Ministero dell'interno ai sensi dell'art. 34, comma, del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465.