



**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/unione.htm](http://www.provincia.asti.it/sindacato/unione_segretari/unione.htm)*

*e-mail: [unscp@mail.nexus.it](mailto:unscp@mail.nexus.it)*

**XVI° CONGRESSO NAZIONALE**

**22 – 23 – 24 marzo**

**RELAZIONE DEL SEGRETARIO  
NAZIONALE**

**Roma 22 - 23 – 24 Marzo 2001  
Sala Giulio Cesare Palazzo del Campidoglio**

## **1. Dalla riforma al primo contratto collettivo nazionale di lavoro per un ruolo di massima valorizzazione della figura del segretario**

Ci separa dall'ultimo congresso - anch'esso, come gli altri, tenuto in queste prestigiose stanze - uno dei periodi più difficili e intensi della nostra vicenda (storica) dei segretari.

Si avrà modo di ricostruire, proprio attraverso l'impegno quotidiano dell'UNIONE (i documenti, le prese di posizione, le azioni, le lotte, stanno lì a testimoniare), il duro e accidentato cammino che hanno percorso i segretari in questo primo periodo della riforma.

Non è stato facile fare da battistrada all'ormai generale sistema delle nomine attribuite alla responsabilità di sindaci e presidenti di Province quale logico corollario del sistema di distinzione di responsabilità fra gli organi di governo ed i soggetti gestionali. Come non essere preoccupati da possibili usi distorti, fino a degenerare in arbitri? E con quali effetti è facile immaginare.

E' duro trovarsi in disponibilità, anche se non è in gioco il posto di lavoro ed in un sistema di funzionamento a regime questa potrà essere vissuta come un passaggio in attesa di ricollocazione garantita dal sistema stesso (se ben funzionante). Una vera piaga, per continuare sugli aspetti negativi su cui si richiamò l'attenzione fin dall'avvio della riforma, si è rivelato l'uso non corretto delle convenzioni tutte le volte che queste non risultino sorrette da effettive ragioni funzionali. E si potrebbe continuare.

Eppure, nonostante la durezza dell'impatto di questa riforma - che per altro si candida ad originale modello di diritto comparato delle Istituzioni autonomistiche territoriali - si è lavorato mossi dalla consapevolezza che questa, come si scrisse nel documento della prima segreteria di Sorrento eletta dal precedente congresso, fosse caratterizzata "da una serie di scelte di straordinario interesse che riguardano tutti gli aspetti dello status: le funzioni; la collocazione istituzionale; l'accesso e la progressione professionale; la nomina e il rapporto con l'ente di servizio; la formazione, l'aggiornamento e la specializzazione (la "cultura" del segretario); la gestione della categoria; il rapporto di lavoro".

L'UNIONE ha dispiegato tutte le sue migliori energie sull'assunto che nella riforma fossero presenti tutti i presupposti tesi ad esaltare la professionalità del segretario scommettendo sulla capacità della categoria di ricoprire con preparazione e sensibilità istituzionale il vasto raggio di compiti e funzioni che a partire da quelle sempre e solo facenti capo al segretario tendono in via generale a ricomprendere la direzione complessiva dell'attività gestionale dell'ente.

Quella fiducia nella capacità della categoria di non perdersi ha avuto un suo importantissimo approdo nell'accordo sul primo contratto di lavoro dei segretari comunali e provinciali.

Il contratto - quel contratto - ha acquisito come punto fermo la rilevanza del segretario; ne esce una figura importante, sia per la disciplina giuridica che prevede (che è quella delle posizioni dirigenziali); sia per quella economica (con una struttura retributiva unica - per tutti - dirigenziale); sia per quella professionale con una organica disciplina del percorso di carriera con garanzia

dei diritti acquisiti e ulteriore accelerazione della carriera, con particolare riguardo ai più giovani, senza tuttavia allentare il rigore che prevede (la necessità) di progredire nella scala di importanza dei comuni e province senza salti (per passare nei comuni di categoria superiore occorre sia aver acquisito le apposite idoneità della scuola, ma anche un certo periodo di permanenza nei comuni di gradino inferiore); sia infine per gli investimenti professionali che hanno da ruotare sulla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, che costituisce altro punto fermo della solida costruzione del segretario del futuro che si viene realizzando.

Alla domanda della categoria - dell'UNIONE - se sul segretario si intendesse investire per il futuro, così come più volte noi si era inteso e si voleva nonostante la non poca sfiducia che ha serpeggiato in ogni dove del paese, si è risposto positivamente, dall'ANCI, dall'UPI, dal Governo.

L'impegno delle autonomie si è manifestato in modo concreto nel dimostrarsi pienamente disponibili a non restare prigionieri, per il primo contratto dei segretari comunali dopo la riforma, nelle strettoie delle modeste compatibilità finanziarie previste dai documenti di programmazione finanziaria annuale e pluriennale, destinando e impegnando le necessarie risorse per un contratto in cui s'è approdati al generale riconoscimento del ruolo dirigenziale del segretario ponendolo sempre e comunque in una posizione retributiva sovraordinata rispetto alle massime posizioni dell'ente di servizio.

Da parte del Governo, dopo l'impegno già dimostrato concretamente nella fase delle direttive all'ARAN, questi ha confermato pienamente tale precisa volontà di far marciare la riforma dei segretari sulla strada della valorizzazione della figura del segretario rispondente alle esigenze espresse

dall'A.N.C.I. e dall'U.P.I. per le Autonomie locali. E' recente la decisione di approvazione dell'ipotesi di accordo relativo al contratto di lavoro da parte del Consiglio dei Ministri nel quale lo straordinario impegno dei Ministri (della riforma) On.li Enzo Bianco e Franco Bassanini, ha consentito che si superassero resistenze e difficoltà per questo approdo così atteso e di soddisfazione della categoria.

Con serietà e senso di responsabilità l'UNIONE ha creduto nell'impegno delle Istituzioni a puntare sulla figura del segretario (ciò peraltro - vale riconoscerlo - ha fatto acquisire un credito ripetutamente dimostrato per l'attenzione di cui si è fatta oggetto, che dà alla rappresentanza di categoria quella forza di autorevolezza che è particolarmente necessaria nei momenti di grande trasformazione).

E il riconoscimento nel contratto di questo valore della figura ha mutato profondamente il "sentire" dei segretari.

La sensazione diffusa è che si può davvero di nuovo avere la fiducia nel nostro futuro. Si comprende che si sta aprendo una nuova fase, che è del tutto sbagliato, perfino insopportabile, voltarsi all'indietro. E' un gran sollievo veder rinsecchire, per essere - si spera definitivamente - spazzata via, tutta quella cultura, di varia provenienza ed ambienti, che, invece di sollecitare il senso critico della categoria, di cui si ha sempre un gran bisogno per combattere meglio le nostre battaglie, non faceva che gettare veleni sulle novità e, quando poteva, intralciandone gli sviluppi, con un più o meno manifesto rimpianto del "buon tempo antico".

## **2.La scelta della confluenza in via generale nella figura del segretario della funzione di direttore generale nell'interesse degli enti**

Questo nuovo clima ci carica di ulteriori responsabilità. Verso la categoria. Verso le Istituzioni nelle quali operiamo.

Non si è ceduto alle visioni riduttive del segretario. Si è mantenuto vivo l'obiettivo di saldare ruolo e funzioni alle esigenze degli enti. Si era, e si è, ben coscienti di quali sfide comporti per il sistema delle autonomie territoriali trasformarsi sulla strada della competitività e dell'innovazione, ad iniziare da quella amministrativa.

Ne è investita l'attività, la scelta degli strumenti dell'azione amministrativa, l'organizzazione, il modo di dirigere e di gestire: un percorso per il quale non si dispone di manuali e scuole specializzate. E' in questo contesto che si stanno misurando i segretari del dopo riforma, sapendo di dover fare i conti con tale complessità.

Ed è proprio la complessità dei fenomeni da governare che richiede una efficace direzione; una forte e capace direzione in grado anzitutto di comprendere - e di fronteggiare - i sofisticati risvolti di una Amministrazione territoriale di governo complessivo del territorio e delle comunità.

In sede di "riforma Bassanini" due sono stati i punti fermi:

1. il segretario, quale figura necessaria;
2. la direzione generale quale strumento per guidare con la necessaria incisività il cambiamento e l'innovazione di organizzazioni complesse.

E, come si sa, in quel momento storico si concepì anche un eventuale modulo organizzativo con l'inserimento di figure esterne per la funzione di direttore generale.

Quando ciò è avvenuto, questa dicotomia del vertice dell'ente intanto, il più delle volte, anziché risolversi in un arricchimento dell'ente stesso, con l'apporto di esperienze esterne, è stata piuttosto concepita e vissuta come uno svilimento della figura del segretario, peraltro chiamato non poche volte a rimediare alle approssimazioni e disinvolture di siffatte figure esterne; eppoi, ad un primo bilancio di tali esperienze, ciò che appare ormai indubitabile è che il direttore generale esterno non ha dato - né poteva dare - quel che anche i più ottimisti si attendevano.

Il modulo "bicefalo" dell'ente, che evoca quelle concezioni (astratte) secondo le quali si poteva avere una sorta di garante della legalità distinto dalla funzione tipicamente organizzativa/manageriale e gestionale, ha rivelato tutta la sua debolezza. In primo luogo per il fatto che nelle figure dirigenziali in genere - figuriamoci in quelle di vertice - convivono capacità manageriali e rispetto delle regole (complesse) dell'azione amministrativa. In secondo luogo perché si va allargando la consapevolezza che non si improvvisa la funzione (di impegno incommensurabile) di direzione dell'ente locale.

Della "riforma Bassanini", dunque, resta in tutta la sua validità l'esigenza di contare, per guidare i complessi fenomeni che investono gli enti locali e che si accentueranno con la riforma federalista, di una direzione generale all'altezza dei tempi.

Il contratto, tutto costruito sul fondamento del segretario massimo dirigente dell'ente (di ogni ente locale), ha come sviluppo naturale la ricomposizione, nella figura del segretario della funzione (più che utile, indiscutibilmente necessaria) di direzione generale. I segretari ed il loro sindacato di categoria, insieme al più generale mondo del lavoro confederale, sono impegnati ad approfondire come debbano essere diretti gli enti locali nei quali v'è da affrontare l'innovazione e le sfide della competitività, in un contesto di indiscutibile complessità da guidare nel rispetto delle regole esercitando un ruolo di governo, e con la responsabilità della stessa produzione delle regole per le rispettive comunità.

Questi sono i titoli che ci fanno sentire pienamente legittimati, nell'interesse delle autonomie, a prospettare ulteriori passi concreti dopo il contratto per il definitivo superamento di ogni ipotesi di dicotomia nella direzione degli enti.

Il superamento della figura esterna di direttore generale.

### **3. Il segretario quale elemento che concorre alla fisionomia generale degli enti rimessa alla esclusiva legislazione nazionale**

Con il '97 si operò una vera e propria "rottura" con il settantennio di gestione ministeriale. Rispetto a tale modifica "epocale" si è ancora nella fase di costruzione del nuovo sistema che, secondo la riforma, è parte integrante del sistema degli enti locali. Così come risulta organicamente sistematizzato nel Testo Unico di recente (ed apprezzatissima) emanazione.

Il segretario è una figura generale degli enti ed è gestito da un organismo che è espressione degli enti stessi con una scuola che allarga il suo raggio di azione (tendenzialmente) a tutta la dirigenza (formale e funzionale) degli enti locali. Questi costituiscono istituti che concorrono a connotare uno dei caratteri fondamentali degli enti.

Per la sua rilevanza la riforma, sussunta nel Testo Unico, viene ad assurgere a principio fondamentale entro cui si sviluppa ruolo, rapporto di lavoro e gestione della categoria, che è questione degli enti locali (e dei segretari naturalmente): entro tale quadro legislativo si giocano le partite del futuro.

Non si ha bisogno di nuovi interventi legislativi del Parlamento nazionale. Ovviamente men che meno delle Regioni: non solo e non tanto perché, anche nell'Italia del federalismo del riformato titolo V della Costituzione, resta allo Stato, per assicurare l'equilibrato assetto dei vari livelli istituzionali, la delineazione degli elementi fondanti e fondamentali che hanno da caratterizzare (in modo unitario nel Paese) il sistema - di cui, come detto è parte la disciplina fondamentale della figura di vertice necessaria, qual è il

segretario - ma perché ogni intervento regionale si configurerebbe (com'è avvenuto sciaguratamente in Valle d'Aosta) in una ferita al sistema di gestione, che è di respiro nazionale con l'Agenzia, e che riguarda solo ed esclusivamente gli enti locali.

Appare un'autentica assurdità che il lungo tragitto che è stato percorso per lo sganciamento della gestione statale di una figura del rilievo del segretario vedesse la ricomparsa di nuove ingerenze sulla testa degli enti locali, questa volta sotto l'egida dei gonfaloni regionali.

Va piuttosto ingaggiata la battaglia, insieme alle Autonomie per il recupero della Valle d'Aosta, dando altresì sostegno ai fermenti che ci risulta si stiano muovendo nel Trentino Alto Adige per la riconduzione di quei colleghi nell'alveo dell'impianto valevole per il sistema Italia.

#### **4. Assicurare il funzionamento dell'Agenzia secondo lo spirito della riforma quale presupposto per lo sviluppo della figura del segretario**

Come si diceva, si è ancora nella fase di consolidamento dell'ordinamento dei segretari, che è una partita che va giocata con i protagonisti del sistema autonomistico ed avendo riguardo al ruolo che spetta alla responsabilità nazionale del Governo per il sostegno che deve essere assicurato al mondo autonomistico.

Segretari ed enti locali hanno come punto di riferimento l'Agenzia. Vieppiù centrale dopo la stipula del contratto.

Vale ricordare che fra le varie opzioni per superare la dipendenza ministeriale che ipotizzavano la municipalizzazione o, peggio, la regionalizzazione venne individuata una soluzione, quella dell'Agenzia nazionale regionalmente articolata, che rispondeva e risponde pienamente all'obiettivo di passare definitivamente il segretario nel sistema delle autonomie mantenendone, nell'interesse degli enti, una gestione di livello nazionale, che è condizione per non snaturare il carattere professionale della figura.

Inutile rammentare il grande impegno profuso dall'UNIONE per il decollo, fra le infinite difficoltà che si presentarono. I quadri di più sperimentato spessore vennero dirottati nelle Agenzie dedicando, insieme alla collaborazione di tanti colleghi, le loro energie per far partire quell'organismo. Il "patto" del Campidoglio risalente all'indomani del varo della riforma fra i sindaci e l'UNIONE dei segretari per far funzionare secondo lo spirito corretto la riforma stessa costituì la base per l'articolazione delle cariche che di norma

riconoscevano ai sindaci la presidenza, oltre che del CdA nazionale, di quelli delle sezioni regionali.

Siamo stati sempre ben consapevoli che senza l'Agenzia la figura avrebbe perso la sua caratterizzazione di figura nazionale. Un ruolo centrale che l'UNIONE ha sempre difeso pretendendo, proprio per questo suo convincimento, il suo corretto finanziamento.

Non si può che salutare come una conquista la recente disposizione che consentirà all'Agenzia di dotarsi di un proprio organico adeguato ai compiti. Le presidenze espresse dall'A.N.C.I. sempre ai massimi livelli hanno dedicato un impegno straordinario per questo e per gli altri obiettivi rispondenti alle attese dei segretari. Ma, ad iniziare proprio da chi porta la massima responsabilità, si ha da registrare con la più grande preoccupazione il permanere di non lievi disfunzioni nel funzionamento complessivo. E non è questione solo di manchevolezze rimediabili con la modifica del regolamento. Dopo il contratto e la riconosciuta facoltà di assunzione il pacchetto di modifiche su cui ci si era già confrontati è da riconsiderare, restringendosi peraltro notevolmente le questioni normative da aggiustare, anche in virtù dell'impulso dato dalla presidenza, al fine di assicurare il rispetto della copertura delle sedi vacanti.

E' che l'Agenzia costituisce l'autentico snodo della cultura della riforma, che è quella di un segretario proiettato verso il futuro più utile agli enti locali. Purtroppo, vale ricordarlo, già si dovettero pagare fin dall'avvio dell'esperienza i deleteri influssi di quelle culture di impianto centralistico che stavano portando alla scomparsa del segretario se non fosse intervenuta la riforma. Il punto centrale è che la riforma richiede che ci si ponga sulla

lunghezza d'onda della innovazione nei termini che si è cercato di tratteggiare. Questo in definitiva è il vero spartiacque per assicurare soggetti e comportamenti giusti.

Si è purtroppo dovuto constatare quanto ancora pesino questi freni e questi condizionamenti. L'UNIONE, insieme alle altre OO.SS., porrà al centro del suo impegno questa esigenza di funzionalità dell'Agenzia con un confronto serrato con gli altri centri di responsabilità politica: l'ANCI, l'UPI, il Governo. Peraltro meno di un anno ci separa dal rinnovo dei Consigli di Amministrazione.

Sempre di più emerge l'esigenza e la necessità del sistema Agenzia/Scuola di soggetti che abbiano l'adeguata sensibilità istituzionale e piena conoscenza e consapevolezza del sistema autonomistico e la giusta tensione ideale a rendere effettivo il processo di riforma.

## **5. La scuola quale strumento centrale per vincere la sfida professionale**

Si è lavorato affinché la categoria avesse un ruolo essenziale nella scuola (per la dirigenza degli enti locali) perché finalmente prevalessero gli interessi dei segretari e delle Autonomie rispetto ai tanti sottoboschi il cui obiettivo principale è montare sul carro della formazione.

Per il grande impegno della direzione, che ha dovuto costruire dal nulla ed in mezzo a non poche difficoltà e intralci ed insidie, la Scuola ha decollato. Ed ha decollato perché lì si è lavorato con l'impegno e la determinazione richiesta da un grande progetto di trasformazione.

La scuola è al centro del nostro interesse. Nel contratto è previsto un ruolo centrale del sindacato nella destinazione di risorse e nella organizzazione della formazione e specializzazione che ha da ruotare sulla scuola. Essa è un patrimonio degli enti locali e dei segretari. Dedicheremo ogni impegno, sostegno e attenzione perché questa sia messa in grado di funzionare così come si attendono i segretari.

## **6. Non far mancare le nuove leve necessarie per la copertura della sede in attesa dei flussi dei corsi concorsi a rigime**

I segretari non si improvvisano. L'Albo (chiuso) è garanzia di preparazione e rispondenza alle esigenze degli enti. Non si può tuttavia far mancare il flusso indispensabile per la copertura delle sedi. I tempi perché si concluda il primo contingente non saranno brevi. Non può nel frattempo (purtroppo non breve) eludersi tale esigenza di coprire i fabbisogni in attesa della conclusione del corso concorso di abilitazione dei nuovi segretari e del relativo periodo iniziale di tirocinio.

L'impossibilità di rispondere alle giuste richieste dei sindaci di assegnazione dei segretari per le loro sedi vacanti può innescare tensioni che possono mettere in moto le più disparate iniziative suscettibili di portare veri e proprie ferite alla coerenza dell'ordinamento.

Vanno aperti quanto prima i necessari tavoli di confronto per individuare soluzioni corrette e coerenti con la riforma.

La soluzione va ricercata non allentando il rigore che impronta la riforma nel preparare le nuove leve di segretari. Salvo quanto emergerà nelle sedi di confronto, si potrebbe fin d'ora prospettare che venga esplorata una ipotesi che preveda di mettere in piedi una selezione con formazione assumendo come campo di riferimento le tante (giovani) professionalità che già operano negli enti locali.

Sarebbe una iniezione di energia sicuramente sorretta dalle giuste motivazioni.

## **7. Unità di azione con le organizzazioni sindacali confederali nel quadro di un'ampia rete di relazioni istituzionali, politiche e culturali**

Si è posto ogni impegno sindacale e culturale per guardare costantemente in avanti, con senso critico e nel contempo con ottimismo.

Ci sorreggeva (e ci sorregge) l'idea che senza una figura destinata ad assicurare una forte direzione pensata e fatta crescere nel sistema delle autonomie si impoverissero gli enti di un ruolo – debitamente adeguato ai tempi, come si è detto – che storicamente è sempre stato presente.

Sorretti da questa ambizione di rappresentare esigenze che travalicano l'interesse di categoria si è sempre operato per dare il massimo respiro sindacale, politico e culturale alla nostra azione.

E' un nostro profondo convincimento che la responsabilità che ci deriva dall'essere il sindacato di categoria avesse come obiettivo di realizzare il massimo di compattezza della categoria ed il collegamento costante con il più generale mondo del lavoro rappresentato dalla Confederazioni.

Lo spirito che guida la nostra linea unitaria è quello che ha dato il massimo di forza alla categoria nei momenti più duri che portarono alla riforma.

E' quello che ci ha portato ad un contratto che ha realizzato aspirazioni (l'unicità dirigenziale della categoria) che affondano nella nostra storia.

Siamo fortemente intenzionati a rafforzare questa linea su tutti i terreni su cui si esprima la nostra azione sindacale.

La reputiamo un bene per la categoria, la consideriamo un valore per le Istituzioni con cui ci confrontiamo.

Coerentemente con questo indirizzo, tanto più le questioni assumono rilievo per i segretari, quanto più si impone contare sulla massima unità. Ci attende, come si accennava, per l'inizio del prossimo anno l'appuntamento (importantissimo) delle elezioni dei nuovi C.d.A. dell'Agenzia nazionale e regionale. Non ci tireremo certo indietro per un lavoro comune con FP CGIL, CISL FPS e FPL UIL che nel rispetto della responsabilità (e rappresentatività) che ci è affidata porti a soluzioni che diano modo alla categoria di potersi esprimere senza lacerazioni come avvenne in occasione delle prime votazioni.

Il fecondo rapporto con l'organizzazione europea dei massimi dirigenti territoriali – l'UDITE – arricchisce la nostra capacità di fare da punto di riferimento per quel complesso sistema di relazioni che abbiamo considerato come segno di considerazione verso una categoria piccola, evidentemente solo nel numero.

Resta centrale il rapporto con le Autonomie e, su questo terreno di riferimento, con il Governo.

Così come giudichiamo di non poco interesse l'attenzione al mondo politico per il suo peso che sicuramente viene a manifestarsi nei luoghi dove opera il segretario nella sua funzione di supporto e collaborazione agli organi di governo e rappresentativi degli enti.

Una rete di relazione che si muove guidata dalla nostra stella polare: il sostegno alla linea della riforma, al suo rafforzamento, al suo definitivo radicamento.

Non si è avuto timore ad accettare la sfida della riforma. Siamo pronti a combattere ogni deviazione e disapplicazione.

Crediamo che questa sia la giusta strada per continuare a sentirsi segretari con orgoglio.