



UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

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

<http://www.segretarientilocali.it>

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

## **Sezione Studi e Ricerche**

*C'è un giudice a Berlino!*

*“Ci sarà pure un giudice a Berlino”, diceva il mugnaio di Potsdam nel '700, opponendosi al sopruso di un nobile. A Berlino il brav' uomo ebbe giustizia.*

*La citazione brechtiana calza a proposito nella vicenda che ci ha visto estromessi dal tavolo negoziale.*

*L'ordinanza del giudice del lavoro ci ha dato ragione! Occorre ora riprendere con ancora più vigore la nostra battaglia per vedere riconosciuto il ruolo e la funzione dirigenziale sin dall'ingresso in carriera.*

*La Segreteria e l'Esecutivo Nazionale non mancheranno di porre in essere le più opportune strategie di lotta per l'affermazione delle nostre ragioni.*

*Occorre, però, supportare l'azione sindacale con momenti di riflessione e di studio che permettano alla Segreteria Nazionale di basare su solide ed incontrovertibili ragioni le tesi da sostenere negli ambienti della politica e delle istituzioni.*

*Necessario appare anche il coinvolgimento del mondo accademico e della giurisprudenza sulle tematiche che ci riguardano da vicino.*

*Raccogliendo, pertanto, l'invito del Segretario Nazionale, unitamente al collega Pippo Spataro, Responsabile del Settore Comunicazione, sollecitiamo i Segretari Regionali a favorire sui territori riflessioni e dibattiti e ad individuare i colleghi che abbiano voglia di relazionarsi con il Settore Studi e Ricerche per la elaborazione delle tesi da sottoporre agli organismi nazionali del Sindacato.*

*Nell'allegata scheda sono segnate alcune tracce degli argomenti da approfondire. Altre se ne possono individuare. Attendiamo entro il 30 marzo un primo contributo di idee e riflessioni.*

*Abbiamo riscontrato che a Berlino c'è stato un giudice! Secondo la vecchia tradizione drammaturgica, però, ricordo che "il miglior giudice è il re". Chi decide, cioè, è la politica, con cui bisogna confrontarsi. Al nostro Sindacato non mancheranno l'entusiasmo e le competenze per convincere i nostri interlocutori della giustezza delle nostre idee.*

*L'augurio è che le scelte che si andranno a compiere sulla governance degli enti locali ci vedano protagonisti ed interlocutori qualificati!!!*

*Alfonso De Stefano – Presidente Sezione Studi e Ricerche*



UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

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

<http://www.segretarietlocali.it>

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

## **Sezione Studi e Ricerche**

### SPUNTI DI RIFLESSIONE

(i temi ed i loro contenuti sono naturalmente solo spunti, il dibattito può aprirsi, ed anzi è auspicabile che si apra, anche su altri versanti, e ciascuno può svilupparlo anche con percorsi e scelte o riflessioni di natura differente; la pluralità delle opinioni e dei contributi è ciò che rende ricca la nostra categoria)

### **Campo di indagine**

Partendo dalle sintetiche indicazioni contenute nell'ordinanza del 18/2/11 dal Giudice del lavoro di Roma, occorre rimarcare che la tipologia professionale dei segretari è pienamente affine per qualità e consistenza a quella dei dirigenti ed è invece totalmente incompatibile con qualunque assimilazione al personale non dirigente. Occorre valorizzare la dichiarazione programmatica contenuta nel CCNL e l'Ordinanza medesima, evidenziando che GIA' ORA l'ordinamento assegna chiaramente al segretario il ruolo apicale di sovrintendenza e coordinamento, e quindi un pieno ruolo dirigenziale. Occorre valorizzare anche altri elementi, ad esempio quelli suggeriti perfino dalla stessa Funzione Pubblica in materia di Responsabile dei procedimenti disciplinari, o dalla Civit, che nell'assumere la NON condivisibile pozione sul segretario e l'O.I.V. parla però esplicitamente del Segretario come dirigente apicale di vertice. Dovremmo, quindi, predisporre uno studio delle tematiche di attuale interesse che supportino dal punto di vista giuridico le tesi che l'Unione sostiene, onde consentire all'Unione di argomentare compiutamente le azioni che andrà a mettere in campo.

### **RUOLO DEL SEGRETARIO NEI PROCESSI DI VALUTAZIONE E NELL'O.I.V.**

Occorre evidenziare, anche sulla base delle stesse linee guida dell'Anci, che nell'ambito della nuova disciplina sulla valutazione delle performance e degli Organismi indipendenti di valutazione, essendo il Segretario figura apicale dell'ente:

- o si assume che, in analogia a quanto previsto esplicitamente per le amministrazioni dello stato (in cui la dirigenza è articolata ordinariamente su due fasce) il segretario è direttamente deputato a svolgere la valutazione dei dirigenti dell'ente (naturalmente sulla base e tenendo conto delle risultanze in materia di valutazione complessiva dell'attività svolte dall'O.I.V., di cui a questo punto è logico che non sia componente); si noti che è la stessa Civit, nei pareri nei quali, a nostro avviso erroneamente, ritiene che il Segretario non possa far parte dell'O.I.V., a qualificare il Segretario come dirigente apicale dell'ente (anzi è su questo presupposto che ne esclude la partecipazione all'O.I.V.), il che significa che la posizione della Civit non può non interpretarsi come una implicita indicazione di far svolgere al Segretario la valutazione dei dirigenti;
- oppure, esercitando un diverso adeguamento dei principi del Decreto Brunetta alle esigenze e peculiarità degli enti, se si vuole che l'O.I.V. compia la valutazione di tutte le funzioni dirigenziali, esso non può che essere PRESIEDUTO dal Segretario, svolgendo così in tale veste il suo irrinunciabile ruolo apicale nell'ente; naturalmente poiché in tale ipotesi l'O.I.V.

propone al Sindaco TUTTE le valutazioni, il segretario dovrà astenersi dal partecipare alle riunioni che riguardino la sua valutazione;

- in entrambi i casi, ciò che deve essere assicurato è che, in coerenza con il ruolo apicale assegnato inequivocabilmente dalla legge al segretario, questi sia un attore essenziale della guida dei processi di valutazione negli enti; sarebbe inammissibile che il titolare di una funzione apicale fosse viceversa escluso da tale funzione.

## **RUOLO DEL SEGRETARIO NEI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI**

Secondo le indicazioni contenute nella circolare del Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione n. 14/2010 che ha come oggetto "DLgs. n. 150 del 2009 - disciplina in tema di infrazioni e sanzioni disciplinari e procedimento disciplinare - problematiche applicative" è stato attribuito ai segretari il compito di sanzionare i dirigenti che non collaborano con i titolari del potere disciplinare e non avviano o non concludono i procedimenti disciplinari nei confronti dei dipendenti o che utilizzano motivazioni che non possono essere condivise per evitare di infliggere sanzioni disciplinari. Gli enti possono, poi, attribuire ai segretari il potere di irrogare le sanzioni disciplinari ai dirigenti per le infrazioni di minore gravità.

Occorre che tale disposizione venga inquadrata in un organico disegno della figura e del ruolo del segretario, al fine di rilevare l'importanza strategica della funzione che va a sancire la sovraordinazione del segretario alla dirigenza dell'ente.

## **SPOIL SYSTEM**

L'esperienza maturata dalla riforma del 1997 ad oggi induce ad affermare che il ricorso diffuso allo spoil system è avvenuto il più delle volte secondo criteri degenerati rispetto alla disciplina normativa, che con l'inserimento del rapporto fiduciario intendeva consentire al capo dell'amministrazione di scegliere tra soggetti in possesso di alta qualificazione e preparazione professionale, asseverata dall'appartenenza all'Albo, quello che egli ritenesse più idoneo per concorrere alla realizzazione del suo programma di mandato. In effetti si è assistito alla diffusa lottizzazione della figura. Il segretario comunale, al di là dei percorsi formativi e professionali che la SSPAL fornisce, viene anche nell'immaginario collettivo coinvolto nella parzialità della politica, perdendone non solo di prestigio e di rispetto istituzionale, ma anche di considerazione, non essendo più visto come il punto di riferimento per il corretto funzionamento degli organi ed essendo stato esautorato nelle funzioni di sovrintendenza gestionale dall'equivoca presenza del direttore generale, che (seppur limitata a province e comuni medio-grandi) non contribuisce ad una efficace declaratoria delle funzioni.

## **DEFINIZIONE DEL RUOLO DOPO LA SOPPRESSIONE DELLA FIGURA ALTERNATIVA DEL DIRETTORE GENERALE**

Occorre confermare che il segretario comunale e provinciale è una figura autonoma e centrale nel panorama della pubblica amministrazione locale, non fungibile con altri profili dirigenziali.

Va tutelata non la figura ma la funzione, nell'interesse dell'ordinamento. Infatti la domanda da porsi è: può fare a meno l'ente locale di una figura di vertice che possa essere al tempo stesso consulente degli organi istituzionali, collaboratore nella individuazione delle strategie di sviluppo del territorio e responsabile dell'attività gestionale con funzioni di coordinamento e sovrintendenza?

Affermare che le difficoltà fin qui incontrate (dovute in gran parte ad interventi normativi contraddittori e frammentari) nell'individuazione di un nuovo modello di ente locale, possano riversarsi sulle criticità oggi addebitate alla figura del segretario comunale, è opera soltanto demagogica.

Occorre partire, a mio avviso dall'individuazione delle competenze, che non possono essere che consequenzialmente legate all'esigenza di assicurare il corretto esercizio delle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane, e da qui costruire una figura professionale

capace di rispondere in termini tanto di efficienza quanto di legalità alle domande della collettività, che vengono rappresentate dagli organi istituzionali.

La figura del segretario comunale e provinciale, collocato a necessario supporto degli organi elettivi, e a garanzia del corretto esercizio delle distinte competenze fra politica e gestione, con funzione di raccordo e coordinamento unitario dell'attività dell'ente, non può non avere che una disciplina unitaria del ruolo e delle funzioni. Infatti, come l'ordinamento degli enti locali stabilisce i compiti, le funzioni e le modalità di elezione degli organi democratici, così non può non essere di competenza della legislazione statale stabilire le modalità di accesso e progressione in carriera ed il ruolo del segretario comunale e provinciale, fermo restando l'ambito di autonomia organizzativa riservata agli enti locali (statuti degli enti nonché loro regolamenti di organizzazione).

Resta imprescindibile l'esigenza di una disciplina unitaria del ruolo e delle funzioni. La tutela dell'uniformità dell'azione amministrativa e dell'omogeneità delle funzioni, rende essenziale che la disciplina fondamentale del ruolo venga stabilita con legge statale.

## **EX AGES**

Il sistema Agenzia/Scuola ha sofferto in modo pesante i contraccolpi dello stato di incertezza ancora forte nella classe politica sul ruolo del segretario comunale (scaricandogli addosso le conseguenti tensioni) e si sono aggravate le patologie che ne hanno determinato il collassamento. Partendo dall'esperienza maturata in questi anni (ragionandoci con attenzione e senza preconcetti), occorre ipotizzare sistemi innovativi di governo nazionale della categoria che non contraddicano l'appartenenza al mondo delle autonomie locali. Nel fare ciò occorre nel contempo tenere conto dei mutamenti che la figura ha subito e subirà in un quadro ordinamentale in continua evoluzione nell'ottica dell'omologazione alla dirigenza territoriale europea. L'attività si connoterà sempre più 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) ed aumenterà anche il bisogno di legalità; il bisogno cioè di ricondurre tali attività in ambiti di garantita responsabilità.

## **La SSPAL**

Sulla Scuola occorre ribadire che dal suo funzionamento e dalle sue strategie dipende la possibilità di realizzare una figura di segretario che lo ponga in una posizione di rilievo centrale per la pubblica Amministrazione locale, onde essere un'autentica risorsa per il mondo delle autonomie.

La Scuola deve rappresentare il momento qualificante della figura del segretario comunale e provinciale, che necessita di un continuo processo formativo innovativo, al fine di interpretare al meglio il ruolo di vertice della funzione gestionale, che oggi si affianca, con pari dignità, alle altre e più classiche competenze.

La Sspal inoltre, per essere vero motore dell'innovazione nelle autonomie locali, deve continuare ed anzi rafforzare le proprie funzioni formative anche verso la dirigenza locale ed in generale verso il personale direttivo degli enti, ed essere luogo di formazione e coinvolgimento della stessa classe degli amministratori locali, con l'obiettivo di supportare una complessiva cultura della buona amministrazione negli enti.

## **GESTIONE DELL'ALBO**

Il trasferimento dell'attribuzione delle funzioni sull'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali e sulla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale al Ministro dell'interno denota il riaffermarsi di una concezione centralistica della figura del segretario comunale e provinciale, ancora oggi molto diffusa nella cultura pubblicistica nonostante sia ormai affermata la sua appartenenza al sistema delle autonomie locali.

La collocazione nel mondo degli enti locali non deve, però, costituire un alibi per chi vuole che tale figura perda i suoi connotati fondamentali, che risiedono nella peculiarità delle funzioni,

strettamente legate ai principi costituzionalmente garantiti di imparzialità, autonomia e responsabilità.

Nel quadro di criticità che ha portato alla soppressione degli organi dell'Agenzia occorre delineare un soggetto pubblico che esprima un efficace ruolo di equilibrio e di sintesi tra le esigenze dell'ente locale di avere un professionista che sia funzionale alle aspettative degli organi di governo locale e la necessità di dare garanzie di collocazione lavorativa e percorsi professionali idonei a ricondurre la figura in termini di competenza e di responsabilità.

**N.B.** Già negli anni novanta, dopo la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, avvenuta con la legge 142, da più parti si propose l'istituzione di un apposito ministero degli enti locali che sommasse le competenze attribuite al ministero dell'interno. L'ipotesi non si concretizzò in quanto si ritenne che istituzione di un tale dicastero avrebbe significato una contraddizione nel processo autonomistico che veniva intanto rafforzato dalle leggi Bassanini e sancito, poi, nella legge costituzionale n.3 del 2001.

L'esperienza di questi anni ha dimostrato che la confusione derivata dal riparto delle competenze tra stato e regioni, avvenuto con la riscrittura degli artt. 117 e 118 della costituzione, ha comportato una paralisi con l'eccessivo ricorso alla corte costituzionale per dirimere i vari conflitti insorti in materia di legislazione concorrente, ma anche in quella esclusiva. Né è servito a molto l'istituzione delle due Conferenze Stato- Regioni e Stato- Città e Autonomie locali, a cui fece seguito la Conferenza Unificata, dove i conflitti, anziché trovare la loro composizione, determinano una continua interdizione.

*Dott. Alfonso De Stefano - Segretario Generale della Provincia di Milano - Presidente Sezione Studi e Ricerche UNSCP*