

**UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**  
**UNIONE REGIONALE DELLA SARDEGNA**  
**Comune di Gergei (Nu) tel.0782/807150 fax 0782/808949**  
e-mail: gian.atzori@tiscali.it

**Documento approvato dal Congresso regionale in data 15/12/2006.**

Il congresso che ci si appresta a celebrare - dopo circa quattro anni dall'ultimo - interviene in un momento che ci vede "all'angolo", sospinti in una situazione che è stata contrassegnata nel tempo da interventi che hanno peggiorato il sistema di regole e istituti che governano la categoria, con pesanti ripercussioni anche sulla funzionalità degli enti. Tali interventi hanno acuito i già insiti limiti di una riforma che oggi si può dire pienamente sperimentata e tale da permettere un'analisi matura dei risultati che ha prodotto, oltre a consentire l'elaborazione di una compiuta proposta intesa a riscriverla in molte sue parti.

Si è convinti dunque che, per la profonda crisi che, a tutti i livelli, investe la categoria, questo congresso non possa proporsi con i caratteri dell'ordinarietà, ma debba essere caratterizzato da un'impostazione nuova, di realistica aderenza ai problemi e alla fonte da cui discendono.

C'è bisogno di concretezza e di una nuova attenzione; di una nuova prospettiva anche sulla struttura, sull'organizzazione e sul sistema di relazioni che oggi governa il sindacato. In una parola serve un Congresso diverso, dove guardare, ma anche guardarsi, con obiettività, per capire per quali strategie altrui e per quali errori nostri, oggi siamo l'unica categoria che a distanza di cinque anni non ha ancora visto rinnovato il proprio contratto di lavoro e assiste in silenzio a una simile vergogna, spettatrice degli scioperi altrui, indetti per un contratto di lavoro (altri ne hanno la forza!) scaduto da appena un anno!

C'è bisogno di un Congresso di forte consapevolezza sulla frustrazione diffusa, sul senso di impotenza e solitudine che pervade la base, per individuarne, con onesta autocritica, le cause e proporre programmi sindacali -nel merito e nel metodo- convincenti ed adeguati per un suo recupero a sentimenti di appartenenza, di dignità per molti oramai smarrita, di orgoglio del valore della propria professione, per restituire la percezione che la tutela sindacale non è un'entità astratta, ma esiste realmente perché si milita in un sindacato che è presente, che effettivamente promuove politiche e azioni sindacali, un sindacato che di quello, a tutti gli effetti, ha lo spirito, l'organizzazione e il ruolo.

In una parola serve un Congresso nuovo che esprima un sindacato nuovo.

Era una speranza sinceramente coltivata da questa Unione regionale.

Invece si assiste con stupore e profonda amarezza ad un congresso che - programmato com'è - esprime chiarissimamente quale linea questo sindacato intende mantenere anche per il futuro.

La stessa linea per cui in questi ultimi anni i vertici nazionali dell'Unione non sono stati capaci di elaborare proposte e assumere iniziative di lotta contro gli interventi che a più riprese hanno "aggredito" la categoria, col risultato di allontanare progressivamente la "base" dalla sua rappresentanza sindacale.

Ci si è limitati a “sposare”quasi acriticamente tesi altrui (dell’ANCI in primis), con la discutibile e argomentazione che “le scelte le fa la politica”, e pertanto il Sindacato non può non accettarle, limitandosi eventualmente a“ritagliarsi” alcune garanzie ( e ciò vale sia per quanto riguarda lo status che l’apertura dell’albo).

Anche le trascorse Assemblee nazionali hanno praticamente svolto il ruolo di “megafoni” delle altrui posizioni, se non di vere e proprie “passerelle” dei politici di turno.

La stessa funzione sembra rivestire il prossimo congresso nazionale, ove si pensi che lo spazio riservato agli interventi della categoria è minimo, a fronte di quello dedicato ai vari esponenti delle diverse parti politiche.

Tutto ciò è francamente inaccettabile da parte di un Sindacato che voglia definirsi tale!

Bisogna avere il coraggio di affermare in tutte le sedi che i vertici sindacali dell’Unione, in tutti questi anni, hanno abdicato al loro ruolo, fino al paradosso di indire un congresso nazionale (per altro già rinviato), senza elaborare e presentare alcuna tesi congressuale!

Occorrono strategie nuove, se si vuole recuperare un minimo di credibilità e “riannodare” i fili (ed il filing!) tra base e associazione e che abbiano la capacità e soprattutto la “volontà” di svolgere un minimo di attività sindacale, anziché fungere da “ruota di scorta” della controparte!

Il Congresso regionale dell’U.N.S.C.P. della Sardegna invita tutti i Congressi Regionali e Provinciali, nonché i delegati al Congresso nazionale, che condividano in tutto o in parte queste argomentazioni, ad esprimerle in tutte le sedi più opportune, e soprattutto in ambito congressuale.

Sul piano ordinamentale questa Unione ritiene ormai ineludibile riscrivere la riforma per almeno cinque fondamentali questioni:

- 1 ruolo
- 2 nomina e spoil system
- 3 accesso e albo professionale
- 4 convenzioni
- 5 governo e formazione della categoria: Ages e Sspal

## **RUOLO**

Dopo la grande legge di riforma delle autonomie (L.N.142/90), che vedeva il segretario unico soggetto di vertice investito della funzione di alta direzione e di garanzia della legalità, la legge “Bassanini” (n°127/97) introduce la figura del direttore generale per l’esercizio di direzione e amministrazione attiva.

Il dualismo segretario/ direttore generale è frutto dei processi di razionalizzazione e di riorganizzazione della p.a. , designati con le riforme degli anni 90 che la orientano verso un modello di amministrazione per "obiettivi" e per "risultati", ovvero verso una conduzione manageriale atta a conseguire livelli ottimali di efficacia e efficienza.

Ciò nondimeno la nomina del direttore generale è **facoltativa**, con il paradosso che l’attuazione del nuovo modello di p.a. è lasciata alla discrezionalità di sindaci- presidenti che sono investiti della sua nomina.È facile osservare come il legislatore concepita una figura, perché supposta utile al sistema,

ne fa poi esercitare le funzioni - come opzione - se il sindaco/ presidente, a proprio piacimento, lo ritiene oppure no. In definitiva, il legislatore abbandona un preciso impianto normativo alla scelta individuale di sindaci e presidenti, rinunciando alla salvaguardia dell'interesse generale di affermare un unico modello di p.a. efficace ed efficiente in tutto il territorio nazionale.

Tale facoltatività apre uno scenario (primo bell'esempio di fedelismo!) in cui si registrano le situazioni più disparate:

- coabitazione con il direttore generale con conseguente separazione delle funzioni manageriali di vertici nella gestione dell'ente e funzioni di garante della legalità
- assunzione delle funzioni di direttore generale conferite espressamente, per cui si concentrano in un'unica figura le funzioni di presidio della legalità proprie del segretario, con quelle gestionali - organizzative proprie del direttore
- sovrintendenza e coordinamento nei confronti dei dirigenti/ responsabili dei servizi in assenza di ogni determinazione in merito alla nomina del direttore generale con depotenziamento del ruolo di direzione e della responsabilità circa la complessa gestione dell'ente
- vanificazione delle funzioni di sovrintendenza e coordinamento, ma anche di direttore generale ove fosse nominato, nei comuni al di sotto dei 5000 abitanti, ove intervenisse la scelta organizzativa (con buona pace del principio di separazione tra potere politico e potere gestionale) di attribuire responsabilità gestionali a membri della giunta, giacchè si creerebbe diversamente un'anomala situazione di dipendenza seppure solo sul piano funzionale dell'assessore dal segretario comunale, con una inaccettabile deminutio della figura del primo.

A tale disomogeneità giuridica della figura del segretario nel territorio, ha corrisposto una forte disomogeneità economica, che (rafforzata dall'assenza di regole per le convenzioni di segreterie e dall'assenza di regole per la nomina) ha innescato una spietata, quanto sleale ed avvilente concorrenza tra colleghi per conseguire le posizioni di servizio più vantaggiose.

Oltre alla facoltatività, la nomina **è fiduciaria** e non richiede una motivazione in ordine alla qualificazione professionale del soggetto prescelto. L'attuazione della riforma complessivamente consegna un'esperienza di nomine, dove il rapporto fiduciario è quasi sempre basato su un apprezzamento personale dell'organo politico, priva di motivazione circa il possesso di specifiche e adeguate competenze, al punto da risultarne disperse le caratteristiche tecniche proprie della figura. Le funzioni di cui è affidatario e la stessa collocazione da cui discende la figura all'interno della dirigenza pubblica prevista nel TUEL 267/2000 rivela la palese violazione del principio costituzionale, del buon andamento e dell'indipendenza e imparzialità della dirigenza, oltre che di scelte che, in un sistema pubblico, debbono rispondere a procedure trasparenti e a precisi parametri di professionalità e di competenze coerenti con il ruolo di cui si è investiti.

Se la ragione per l'introduzione dall'esterno della figura dei direttori generali era esclusivamente tecnica, basata sulla valutazione di una scarsa adeguatezza dei segretari ad assumere il ruolo di direzione gestionale degli enti, i risultati conseguiti per il miglior funzionamento degli enti e a beneficio delle comunità amministrative si possono oggi giudicare del tutto nulle o scarsamente apprezzabili, a fronte di esose indennità "libere", perché non contrattualizzate, che hanno costituito un disinvolto utilizzo di risorse pubbliche.

L'altra vistosa disfunzione è che negli enti dove operano il segretario e il direttore si consuma una scissione, si delineano percorsi separati di processi unici, una divisione che è spesso incomunicabilità, se non conflitto aperto vero e proprio tra le due figure.

La divisione non produce mai frutti, ancor più quando si tratta di attività non separabili, dove la legalità non è una categoria astratta, non è separabile dall'efficienza, perché l'efficienza, essa stessa, è legalità. E dunque tutti i processi amministrativi ne devono essere pervasi e perciò devono essere ascritti ad un unico soggetto attuatore e unico responsabile degli stessi.

La figura del direttore generale deve essere abolita. E' inutile quanto dispendiosa.  
In tutti gli enti deve operare un soggetto unico per una funzione unica.

Questa segreteria è convinta tuttavia che il problema vada correttamente posto, ribaltando un approccio, sistematico nel tempo, anche a livello normativo, che ha visto porre le questioni sempre con riferimento agli enti di grandi dimensioni, che sono appena il 10% in tutto il territorio.

Per intenderci, nei comuni al di sotto dei 15000 abitanti non esiste la figura esterna del direttore generale. La soluzione per questi enti è semplice: basterebbe che quel "possono essere conferite" del 4° comma dell'art.108 del TUEL diventasse "devono essere conferite". Reiscrivendo l'obbligatorietà in capo al segretario delle due funzioni si ritornerebbe di fatto alla regola introdotta con la 142, dove il segretario era unico soggetto di vertice, investito dell' "alta direzione" e della garanzia della legalità. Ovvero si realizzerebbe l'unicità della funzione, riportando ad omogeneità un modello di p.a. ed eliminando definitivamente inequità stipendiali tra i segretari che il direttore l'hanno fatto per nomina ed altri che, sforniti di nomina, l'hanno fatto in ogni caso.

I grandi enti, capoluoghi, province possono concepire la direzione dell'ente supportando il segretario, soggetto titolare, stabilmente o no, con professionalità, di alta specializzazione per le problematiche specifiche e complesse che avessero da affrontare.

Si rimarca comunque la necessità che il sindacato nel futuro principalmente dedichi impegno e attenzione al problema dell'assetto dei piccoli comuni, che rappresentano pressoché integralmente il paese.

## LA NOMINA E LO SPOIL SYSTEM

La nomina del sindaco è una nomina diretta, fiduciaria, non necessita di motivazione (se non formali).

È una nomina senza regole.

L'unico inderogabile requisito è l'iscrizione all'albo professionale. Ciò ancorché siamo una categoria pubblica, dipendenti dell'Ages, che è Agenzia avente personalità giuridica di diritto pubblico e operiamo nella e per la pubblica amministrazione e, dunque, svolgiamo una funzione pubblica che è e non può essere intesa al servizio di un sindaco o di una maggioranza.

La non conferma, al pari della nomina, è senza regole, non necessita di motivazione.

Qualcuno (anche tra gli esponenti sindacali) difende questa disciplina affermando che la nomina comunque avviene nei confronti di soggetti iscritti all'albo, la cui professionalità è dunque certificata.

Si dà il caso che sia certificata anche la professionalità dei segretari non confermati, perché anch'essi

iscritti all'albo.

E dunque come continuare ad ammettere che, nel sistema della dirigenza pubblica, alla quale apparteniamo, possiamo essere rimossi dal servizio, collocati in disponibilità, poi in mobilità e in ultimo licenziati **senza motivazione**, ossia senza che per noi, come per i dirigenti, valga l'obbligo della valutazione dei risultati? Svolgiamo o no una funzione pubblica? Se la risposta è positiva, in nome di quali principi e di quale interesse - che non siano quelli dell'ordinamento - deve vigere una sorta di "zona franca", una sospensione nei nostri confronti, ma anche delle autonomie, di regole e dunque di tutela e garanzia del sistema?

Può un paese - che è la culla del diritto- affidare il funzionamento delle istituzioni alle regole non scritte, invisibili dell'etica? Può il governo degli enti locali dipendere dalla fiducia che la fiduciarità sia esercitata attenendosi alla valutazione esclusivamente professionale del suo apparato tecnico e del suo organo di vertice, o, piuttosto, il "buon governo" non dovrebbe dipendere dalle buone leggi? Perché se la fiducia è "il sentimento di chi si fida o confida in una persona o cosa", su cos'altro confidare se non nelle qualità e competenze professionali?

Avviene al contrario che troppo spesso la fiduciarità attenga ad altro, a sponsorizzazioni amicali, ad affinità e coesione politica, a propositi di discontinuità con la maggioranza uscente, unitamente alla quale, anch'esso identificato come nemico, deve uscire anche il segretario.

La più chiara ed evidente traccia che la fiduciarità si può praticare fuori da parametri di professionalità si rinviene negli stessi bandi pubblicati dall'Ages per la copertura delle sedi, dove è scritto che i candidati interessati possono manifestare il proprio interesse, allegando eventualmente il proprio curriculum professionale.

Questa Unione regionale ritiene che lo spoil system sia incompatibile con una p.a. che, per Costituzione, dovrebbe essere imparziale e indipendente, i cui vertici dovrebbero essere garantiti contro indebite ingerenze del potere politico.

L'introduzione dell'istituto ha prodotto un degrado complessivo nel sistema politico- istituzionale e ha sconvolto reputazioni e carriere, in certi casi, le vite stesse dei segretari, giacché al gradimento dell'organo politico ne sono state affidate la carriera, la qualità del lavoro, la retribuzione.

Ha costretto una categoria dei pubblici dipendenti a fare essa stessa politica, perché di quella ne ha dovuto sposare e praticare le regole, ne ha dovuto subire le logiche e i condizionamenti.

In questo contesto alla facile, se non vantaggiosa, sopravvivenza di molti, che vantano amicizie, conoscenze e canali, corrisponde una debolezza, un'assenza assoluta di tutele e garanzie (che il sistema ha negato e il sindacato è incapace di fornire) di chi non detiene amicizie, nè ha volontà di farsene per vedere tutelati i propri diritti.

Questa Unione ritiene che il principio di separazione tra politica e amministrazione debba incominciare ad essere effettivo.

Ritiene che i segretari da sempre, senza che fosse necessaria una nomina fiduciaria, lavorano al servizio degli enti, con alto senso delle istituzioni, della funzione pubblica del proprio ruolo, senza ostracismi o infedeli comportamenti volti a impedire l'attuazione dei programmi di governo degli organismi locali.

Questa Unione richiama l'impegno del sindacato a uscire dalla rassegnata e passiva acquiescenza di

un sistema normativo, che è un oltraggio a fondamentali principi del nostro ordinamento.

Ritiene che il nuovo Testo Unico debba cancellare una pagina buia della legislazione italiana, debba registrare - e con forza il sindacato lo debba chiedere - l'attuazione di precisi impegni che l'attuale governo ha assunto nel suo programma elettorale dove si legge che "una delle più pesanti eredità degli anni del governo Berlusconi lasciano sull'assetto complessivo delle amministrazioni pubbliche è il travolgimento del principio di imparzialità che la Costituzione pone alla base dell'operato degli apparati pubblici. Nella logica del disegno costituzionale uno dei fondamenti dell'imparzialità dell'agire amministrativo si trova in una dirigenza selezionata con forme trasparenti, che operi sulla base di una propria competenza tecnica, restando distinta dagli indirizzi politici che pure attua. Un'amministrazione al servizio di tutti. Oggi la macchina amministrativa italiana è peggiorata nell'efficacia, feudalizzata e fidelizzata dalla politica."

È importante non sottacere che lo spoil system (rafforzato dalla percentuale di maggioranza degli iscritti all'albo) ha prodotto l'ingovernabilità del sistema: ha creato una moltitudine di segretari, offesi nella dignità umana e professionale, e ha creato una ingentissima spesa a carico dell'erario.

In un nuovo clima di riscoperta dei valori dell'etica e di moralizzazione della spesa pubblica, appare urgentissimo scrivere nuove regole che pongano fine a un'esperienza di netto sfacelo, che nel tempo può solo aggravarsi .

Il sistema dello spoil system deve cessare.

È bene che il nuovo Testo Unico consideri l'importanza, e ne adotti coerentemente le misure, che l'esercizio dell'autonomia e delle cariche pubbliche non possono essere disgiunti dalla responsabilità e dall'obbligo di rispondere non solo (politicamente) al proprio elettorato, ma all'intero sistema di tutti gli atti che in quella veste si assumono.

È possibile (se c'è la volontà) trovare soluzioni. In primis la motivazione che deve sottendere ad ogni provvedimento, e poi a diversi meccanismi di nomina – quanto alle modalità e ai soggetti- che con tempestività dovrebbero costituire oggetto di confronto e approfondimento in seno al sindacato.

## **ACCESSO E ALBO PROFESSIONALE.**

Questa Unione, in precedenti documenti, ha già denunciato che il percorso previsto per l'accesso in carriera è oltremodo lungo. Il risultato è stato che dall'esordio della riforma – in circa dieci anni! – sono stati immessi solo 198 nuovi segretari comunali.

L'inevitabile conseguenza è stata la carenza di segretari comunali e quindi una crescente difficoltà a ricoprire le sedi.

All'assenza del ricambio fisiologico della categoria, si è affiancata l'estromissione dal servizio attivo dei segretari in disponibilità e una crescita a dismisura delle sedi convenzionate.

In un contesto di così forte diseconomia nel sistema della gestione complessiva della categoria – e degli enti-, anziché andare al cuore del problema, individuabile e perciò stesso da risolvere all'interno della riforma, apportando ad essa sostanziali correttivi, in tutti questi anni l'unica e ricorrente proposta (un vero e proprio attacco dissimulato in vario modo!) è stata l'apertura dell'albo ai responsabili del servizio, dirigenti, direttori generali.

Il problema dell'albo chiuso o aperto ha pressoché interamente assorbito, monopolizzato il dibattito interno del sindacato, intento ad assecondare proposte altrui, anziché criticamente elaborare una propria autonoma soluzione al problema. Si può dire che ogni altro problema (eppure non ne mancano!) è stato ignorato, sacrificato, compreso il contratto di lavoro, dati i risultati.

Oggi il dibattito sull'albo aperto/ chiuso non si è ancora esaurito. Continua a tenerci doviziosamente impegnati (per fortuna non c'è più traccia della vergognosa proposta di apertura ai responsabili di servizio) in argomentazioni accademiche, altamente erudite sulla necessità di acquisire all'albo nuovi saperi, professionalità, già presenti nel sistema, oltre ai giovani laureati.

Ebbene questa Unione regionale ritiene che il sindacato debba definitivamente, con chiarezza e senza ambiguità, scrivere in questo congresso una pagina sull'argomento, di sua autonoma ed esclusiva paternità.

Il sindacato deve affermare, con fermezza e rigore, che l'albo chiuso o aperto è un falso problema.

Si può impedire a chi ne ha i requisiti - e ne ha poi certificata la formazione- di intraprendere la carriera di segretario comunale?

Deve affermare inequivocabilmente che c'è necessità di un albo professionale, dal quale unicamente ed esclusivamente devono essere attinti i segretari comunali /provinciali; deve rimarcare che, in maniera più organica e rigorosa, il problema della carenza delle sedi non può risolversi avanzando l'apertura dell'albo; deve dichiarare che non si può contravvenire a uno dei punti più qualificanti della riforma, ovvero a una classe di dirigenti severamente selezionata e formata, con percorsi omogenei, che diano garanzie di assoluta qualità, non dissimili dal percorso di accesso già previsto, che deve solo essere mitigato quanto ai tempi.

Il sindacato deve assumere l'impegno che né compromessi né scorciatoie possono essere consentiti per nessuno.

Gli ultimi dati danno una carenza di 512 segretari. La previsione inserita nella finanziaria di bandire un concorso per 300 segretari, affiancata a misure di reimmissione in servizio (certo non scelti fiduciarmente) dei segretari in disponibilità già rappresentano una prima soluzione seria al problema.

## **CONVENZIONI.**

Sulle convenzioni di segreteria questa Unione ritiene di non doversi particolarmente dilungare, dato che sulla materia sono state fatte appropriate analisi e sono state formalizzate deliberazioni con idonee soluzioni sia da parte dell'Agenzia nazionale che da molte sezioni regionali, non escluso il Comitato Pari Opportunità, alle cui argomentate deliberazioni (n°15/2004; n° 4/2005) si rinvia, condividendone in toto i contenuti.

È di tutta evidenza che il convenzionamento delle sedi non possa più essere lasciato alla libera e incontrollata iniziativa dei sindaci.

È un fenomeno che va governato, introducendo regole e parametri precisi.

Una sua regolamentazione è diventata oramai improcrastinabile, oltre che per salvaguardare principi di buon andamento della p.a. e adeguatezza organizzativa degli enti, per rendere effettivo l'esercizio

delle funzioni da parte del segretario e tutelarne la sua posizione di lavoro.

Circa i costi, più volte avanzata come causa del ricorso al convenzionamento, il sindacato dovrebbe iniziare a pretendere analisi meno strumentali e più serie su tutte le voci di spesa che ogni ente dispone di assumere.

Basterebbe iniziare ad eliminare le diseconomie che il sistema delle autonomie non può più permettersi di sostenere e pensare ad un più rigoroso e corretto utilizzo delle risorse di cui lo stesso sistema può disporre.

## **GOVERNO E FORMAZIONE DELLA CATEGORIA: AGES E SSPAL**

Sul sistema di governo e di formazione della categoria da parte dell'Ages e della Sspal, ci si limita ad affermare alcune ovvietà:

- dovrebbero cessare di essere prevalentemente centri di potere, per esprimere il ruolo che gli è proprio e ritrovare la mission di cui sono investiti.

- l'Agenzia deve essere realmente autonoma e dovrebbe, quale datore di lavoro, effettivamente governare e garantire la categoria.

- nel C.d.A i segretari non possono più essere in minoranza.

- le sezioni regionali dell'Ages devono essere soppresse.

In questi anni non hanno mai potuto esprimere alcuna autonoma determinazione di governo della categoria e perciò è sufficiente organizzare burocraticamente – per la tenuta e la gestione dell'Albo - uffici periferici dell'Ages.

L'attività formativa e il complessivo sistema di gestione della Sspal devono essere ripensati.

In questi anni la pratica di alcune logiche (v. nomina dei direttori regionali) hanno determinato una gestione e un livello di qualità della formazione abbastanza scadenti, fatto salvo qualche apprezzabilissimo esempio, quale quello della Sspal Sardegna.

Oristano 15/12/2006