

Segretari comunali e provinciali: crepuscolo o nuova stagione? Note a margine della direttiva per il rinnovo del contratto e dell'avvio dell'esame del nuovo testo unico degli enti locali

ANTONIO PURCARO

L'ultimo scorcio di legislatura si presenta particolarmente delicato per la categoria dei segretari comunali e provinciali.

Recentemente, infatti, il Ministero della funzione pubblica ha emanato la direttiva all'ARAN per l'avvio delle trattative per la definizione del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro.

Nella seduta di giovedì 24 novembre il Consiglio dei ministri ha avviato l'esame del nuovo testo unico degli enti locali per attuare la delega conferita con la legge «La Loggia» 5 giugno 2003, n. 131.

Inoltre, il disegno di legge della finanziaria all'esame delle Camere non reca alcuna disposizione volta ad abrogare il blocco delle assunzioni per i segretari comunali.

Infine, il Consiglio nazionale dell'Agenzia autonoma per la gestione dei segretari comunali ha revocato la propria precedente delibera con la quale venivano fissati precisi limiti alle convenzioni per l'ufficio di Segretario comunale.

Come se non bastasse, in riviste specializzate vengono pubblicati articoli che inneggiano ad un'apertura dell'albo ed allo stravolgimento della categoria.

La direttiva ministeriale inviata all'ARAN per l'inizio dei negoziati sembra scritta apposta per non consentire alcun avvio (consulta il provvedimento al sito www.noccioli.it - NEWS - Noccioli informa - N.d.R.). Il contratto collettivo di categoria 2002-2005 verrà quindi sottoscritto a quadriennio scaduto. Un ritardo intollerabile per qualsiasi categoria di lavoratori. La direttiva, se si esclude la riforma in senso positivo del passaggio tra le diverse fasce professionali dell'albo (con l'introduzione del criterio dell'anzianità di iscrizione), contiene una serie di indicazioni che nessuna organizzazione sindacale rappresentativa della categoria potrebbe accettare. Innanzitutto si continua ad operare un'assurda equiparazione tra segretari in disponibilità e personale in eccedenza, viene stabilita la non cumulabilità tra retribuzione di posizione e indennità per le funzioni di direzione generale e l'abrogazione della c.d. clausola di galleggiamento per la quale, oggi, la retribuzione di posizione del Segretario coordinatore non può essere inferiore a quella del dirigente coordinato, e non sono previsti limiti a tutela del lavoratore Segretario comunale circa il lavoro su più sedi.

Del pari lo schema di nuovo testo unico all'esame del Governo, oltre a non prevedere l'auspicato ricongiungimento delle funzioni di garanzia e di direzione generale in un unico soggetto, amplia invece la possibilità di nomina del Direttore generale esterno in tutti i comuni abolendo la soglia dei 15.000 abitanti.

Peraltro, per la nomina a Direttore generale non viene richiesto alcun requisito!

A completare il quadro drammatico contribuisce anche l'Agenzia autonoma, la quale, dopo che si era data dei limiti alla omologazione di convenzioni tra l'ufficio di Segretario fra un numero eccessivo di enti, torna sui suoi passi abrogando la delibera in questione.

L'impossibilità, poi, di immettere nuove leve nell'albo, decisione tanto più grave in presenza di giovani che hanno terminato il corso-concorso di immissione in carriera e che assurdamente non possono essere immessi in ruolo, rende la situazione complessiva dei segretari comunali assai delicata.

È nell'ambito di questo quadro che autori (1) giungono ad auspicare una radicale riforma della figura fino a giungere alla sostanziale apertura dell'albo, laddove sostanzialmente ad essere chiamati a ricoprire tale funzione potrebbero essere indistintamente dirigenti ed apicali degli enti locali, salvo una particolare tutela per i segretari oggi in servizio.

Fatta salva la condivisibile riconduzione nel medesimo soggetto delle funzioni di Segretario e di Direttore, si motiva tale soluzione di apertura dell'albo in relazione alle difficoltà di bilancio derivanti dai limiti dettati dalle leggi di finanza pubblica; non potendo più procedere all'assunzione di nuovi segretari, attribuiamo dette funzioni agli apicali degli enti locali secondo il più classico *todos caballeros!*

In realtà pare proprio di capire che nelle sedi ministeriali la questione dei segretari comunali o è per niente conosciuta oppure c'è una malcelata volontà di porre fine alla categoria dei segretari comunali come fino ad oggi l'abbiamo conosciuta.

E sì che gli estensori della riforma dell'ordinamento dei segretari comunali e provinciali frettolosamente approvata con la legge 15 maggio 1997, n. 127, dichiaravano di mirare più in alto. L'immissione nell'ordinamento della figura del Direttore generale era un prezzo da pagare alla modernizzazione degli enti locali, e prima o poi si sarebbe arrivati all'unificazione delle due figure. A quasi nove anni dalla legge di riforma, invece, le prospettive sembrano assai diverse. Amareggia il grave ritardo nella definizione del nuovo contratto collettivo, così come l'ottusa politica di chi con riferimento al regime delle assunzioni e della mobilità non comprende la peculiarità della vicenda dei segretari comunali.

A ciò si aggiunga che la locuzione «titolarità di sede» è quasi un eufemismo. In virtù del vigente quadro normativo col cessare di ogni mandato amministrativo, il Segretario vive in una posizione di precarietà in attesa di sapere se il nuovo inquilino del Palazzo di Città intenderà o meno confermarlo nell'incarico.

Quello che spaventa i segretari non è tanto il fatto di essere periodicamente sottoposti ad una così severa verifica, quanto piuttosto che la scelta del Sindaco è sottratta al generale obbligo di motivazione.

Nella prima versione della legge, vigendo il mandato quadriennale del Sindaco, tale situazione era mitigata dalla previsione normativa che in caso di non conferma il Segretario fosse collocato in posizione di disponibilità nei confronti dell'Agenzia per incarichi di reggenza o di supplenza, per la durata massima di quattro anni; dopodiché, qualora non fosse riuscito a conseguire una nomina in qualche altra sede, era collocato in altra pubblica Amministrazione nella piena salvaguardia della posizione giuridica ed economica acquisita.

Con i successivi interventi normativi tale ultima garanzia veniva sostanzialmente disattesa, prima con l'applicazione anche ai segretari in disponibilità della disciplina sugli esuberanti, nonostante l'evidente situazione di carenza d'organico, e poi riducendo da «quattro anni» a «due anni» la durata della disponibilità.

Non solo, la situazione è decisamente peggiorata in considerazione del fatto di non avere normativamente previsto in capo all'Agenzia i necessari ed indispensabili poteri sostitutivi da azionare nei casi di omissione da parte dei sindaci della nomina dei segretari.

Se si esclude la nota vicenda del Comune di Copparo (Ferrara), laddove con decreto presidenziale è stata disposta la rimozione del Sindaco che ometteva la nomina del Segretario, sull'evidente presupposto che la situazione realizzava una grave e persistente violazione di legge, nulla ha potuto l'Agenzia nei confronti di quelle amministrazioni riottose alla nomina del Segretario.

Lo *spoils system* introdotto dalla legge n. 127/97 mostra tutti i suoi limiti. Per i segretari è come se si fosse tornati al periodo precedente alla statizzazione operata nel 1928. Basta infatti leggere le interessanti considerazioni contenute nel libro di Romanelli (2), che oggi come allora i segretari chiedono stabilità e garanzia nello svolgimento delle funzioni, senza condizionamenti da parte del notabilato locale (dei partiti diremmo oggi).

Non si comprende il motivo per il quale un soggetto, sia esso Segretario, sia esso apicale, non possa svolgere in maniera puntuale ed esemplare le funzioni di dirigente della pubblica Amministrazione senza derivare la propria investitura dal politico di turno. La riforma della pubblica Amministrazione ispirata da Sabino Cassese, introdotta con il D.L.vo 3 febbraio 1993, n. 29 (prima versione), prefigurava proprio un'Amministrazione autorevole composta da un corpo di funzionari, sottratti ad ogni condizionamento politico, e dediti al solo perseguimento dell'interesse pubblico. Il

disegno è stato poi rivoluzionato con la riforma Bassanini. Ma siamo proprio sicuri che il c.d. *spoils system* sia in armonia con la Costituzione? Ma i funzionari pubblici non sono a servizio della Nazione?

Avere abolito ogni forma di controllo dell'attività amministrativa, avere asservito la dirigenza pubblica alla classe politica arbitra dei suoi destini, tramite l'esercizio libero da ogni vincolo del potere di nomina e revoca, tutela meglio il cittadino e migliora la qualità dell'azione amministrativa?

Ma siamo proprio sicuri che le funzioni di Segretario comunale, di garanzia e di direzione, possano essere attribuite a soggetti che non hanno seguito un preciso percorso formativo e professionale?

Assumere e svolgere ad un tempo funzioni di garanzia e di direzione richiede o non richiede un definito percorso professionale ed un ben definito inquadramento di categoria?

Ma è possibile incorporare le due funzioni di garanzia e di direzione che da sempre hanno convissuto nel medesimo funzionario?

Il vertice della struttura amministrativa dell'Ente locale, anello di congiunzione tra la struttura politica e quella amministrativa, deve necessariamente assommare in sé entrambe le funzioni: il Segretario deve essere là dove si forma la decisione per indirizzarla verso la conformità all'ordinamento e per immediatamente tradurla in azione attraverso le direttive impartite alla struttura. Economicità, imparzialità, efficienza, efficacia dell'azione amministrativa si accompagnano necessariamente!

L'Ente locale ha bisogno di soggetti portatori di una visione «generalista dell'Amministrazione locale», che sappia leggere e guidare le relazioni tra le diverse articolazioni dell'Amministrazione; mestiere questo che si apprende iniziando a lavorare nel Comune di poche centinaia di abitanti e così fino alla Città metropolitana.

L'Ente necessita di diverse professionalità: l'esperto in contabilità, l'esperto in edilizia, l'esperto in sicurezza, l'esperto in servizi sociali ecc..., ma anche di esperti nella visione di insieme dell'Ente, soggetti portatori di un alto senso dell'Amministrazione e profondi conoscitori dei meccanismi tecnico-giuridici che regolano il funzionamento della macchina, quindi figure professionali tipiche distinte dalle altre.

Oltre alle vicende legate alle evidenti distorsioni presenti nel sistema che esigono un urgente intervento di modifica per alcuni ambiti anche radicale, il sistema è andato in crisi anche per non avere il legislatore delineato con chiarezza le funzioni del Segretario e per non avere definito in modo inequivoco l'assetto del vertice della pubblica Amministrazione locale.

Il legislatore delegato, nella fase di rivisitazione del testo unico degli enti locali, dovrebbe, invece, prendere una chiara posizione circa il rilancio della figura del Segretario quale unico vertice della pubblica Amministrazione locale, un soggetto capace di coniugare la legalità dell'azione amministrativa e l'efficienza nel funzionamento della macchina.

La conduzione dell'«azienda comune» esige e richiede soggetti in possesso di una elevata professionalità, che solo l'iscrizione ad un albo chiuso può garantire.

La soluzione della vicenda presuppone, quindi, interventi normativi e contrattuali, quali:

- a) l'immissione in ruolo di nuovi segretari, in particolare dei 90 corsisti che stanno terminando il periodo di formazione iniziale, e l'avvio del nuovo corso-concorso di accesso all'albo (senza l'ingresso dei giovani colleghi, inevitabilmente la categoria è condannata al declino);
- b) la rivisitazione del sistema delle nomine e della non conferma (attualmente disancorate da alcuna valutazione di merito e rimesse all'arbitrio del Capo dell'Amministrazione);
- c) la previsione di regole puntuali per la disciplina delle convenzioni (la costituzione di sedi composte da più enti inevitabilmente mina la dignità professionale della categoria);
- d) l'effettiva copertura delle sedi, attraverso la previsione di poteri sostitutivi in capo all'Agenzia, e maggiore possibilità di movimento dei segretari tra le diverse regioni;
- e) la previsione di un albo chiuso (tante sedi, tanti segretari), che elimini il fenomeno dei segretari in disponibilità; non ha alcun senso la previsione oggi vigente per la quale il numero dei soggetti iscritti all'albo debba essere maggiorato di una percentuale, rispetto alle sedi. Non si vuole negare al

Sindaco la possibilità di cambiare Segretario, ma occorre nel contempo assicurare ai segretari la possibilità di continuare a fare i segretari (non ha alcun senso, ribadiamo, oltre al sensibile impatto economico e sociale, reclutare attraverso un severo percorso formativo dei giovani senza garantire loro la possibilità di svolgere la professione per la quale sono stati preparati);

f) l'unificazione della figura del Segretario con quella del Direttore generale in tutte le amministrazioni locali;

g) la centralità del Segretario nella gestione dell'Ente locale ed una chiara definizione delle relazioni tra Segretario e dirigenti ed apicali;

h) un trattamento economico coerente con il ruolo di vertice del Segretario nell'ambito della pubblica Amministrazione locale.

È quindi fondamentale che tutti i soggetti coinvolti, ANCI ed UPI in particolare, si attivino per restituire funzionalità al sistema e prospettive certe ai segretari.

ANTONIO PURCARO

(1) Ci riferiamo all'articolo del Prefetto BALSAMO, *I segretari comunali, una categoria che deve «ripensarsi»*, in «Amministrazione civile», agosto-settembre 2005.

(2) R. ROMANELLI, *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: i segretari comunali in Italia 1860-1915*, il Mulino, Bologna, 1989.