

ASSOCIAZIONE GIOVANI SEGRETARI COMUNALI



Prospettive di riforma

**Il punto di vista dei giovani
segretari comunali**



FORMAZIONE A DISTANZA



La Sezione Giovanile ha elaborato un documento di sintesi in cui si esprime il punto di vista dei giovani segretari comunali sugli argomenti più sentiti e dibattuti dalla categoria.

La redazione delle tesi dei giovani segretari vuole essere però solo un punto di partenza per una riflessione più ampia ed aperta a tutti, una “provocazione” finalizzata a creare un momento di confronto e di dibattito all'interno della categoria in un momento così delicato, in cui si avverte l'esigenza di grande unitarietà di intenti.

Il Direttivo

I GIOVANI E L'UNIONE

I giovani ed il Sindacato: un binomio perfetto su cui concentrare grande attenzione.

Risale all'anno 1997 l'idea di istituire la Sezione Giovanile all'interno dell'Unione Nazionale dei Segretari comunali e Provinciali.

L'idea, senza dubbio vincente, di costituire, all'interno del sindacato più rappresentativo della nostra categoria, un gruppo di giovani che, all'indomani della Riforma Bassanini, potesse esprimere una *nuova* mentalità ed un rinnovato entusiasmo verso la figura del Segretario Comunale risulta oggi ancora più condivisibile.

L'importanza della Sezione Giovanile all'epoca della costituzione fu proprio quella di consentire, in un momento storico difficilissimo per tutta la categoria (basti ricordare alle proposte di Referendum abrogativo della figura, al feroce dibattito interno scatenatosi all'indomani della Riforma Bassanini, ai problemi suscitati dalla "non conferma tacita" della titolarità della sede ed al mancato rinnovo del CCNL, avvenuto poi nel 2001), l'avvicinamento ed il coinvolgimento di alcuni giovani segretari comunali all'esperienza sindacale in modo da iniziare parallelamente un percorso sia professionale che sindacale che, sotto la guida dei vertici dell'UNSCP, avrebbe consentito di dimostrare all'esterno che il "vecchio funzionario ministeriale di periferia" si stava trasformando in un competitivo *manager* pubblico con il profilo di giurista.

La sfida all'indomani della Riforma Bassanini si giocava e si gioca tuttora su un punto fondamentale: il rapporto di dualismo con la figura del direttore generale esterno. Vincere definitivamente questa sfida significherebbe aprire una nuova era per il Segretario Comunale.

Se negli enti medio-piccoli, retti per lo più da giovani segretari comunali, la situazione lascia ben sperare in quanto questi enti, quando decidono di ricorrere alla figura del direttore generale, lo nominano attribuendo le relative funzioni proprio al Segretario Comunale, negli enti grandi, purtroppo e spesso, non accade la stessa cosa. Ciò è dovuto a motivazioni di carattere prevalentemente politico che riconducono il direttore generale ad una sorta di "assessore esterno aggiunto", ad un braccio politico del sindaco che il più delle volte non possiede le competenze richieste dall'incarico da svolgere. Ma anche al fatto che alcuni colleghi hanno da sempre inteso, o intendono tuttora, l'ottenimento di incarichi in segreterie di enti di grandi dimensioni come punto di arrivo della propria carriera e non, invece, come momento di confronto e di competitività con tutte le realtà dell'ente, elementi questi indispensabili per dimostrare la propria *leadership* nell'ente ed orientare incisivamente le scelte degli amministratori. Determinante, allora, sarà la capacità del nostro sindacato di proporre soluzioni definitive che possano essere recepite dal legislatore in sede di revisione del Testo unico degli enti locali.

L'esigenza di costituire una rete di contatti tra giovani colleghi che per generazione hanno grandi affinità culturali e professionali si rappresenta, allora, come imprescindibile per il raccordo delle strategie di rilancio della figura del Segretario Comunale e provinciale.

La recente immissione in carriera di circa 100 colleghi che, dopo aver superato il così impegnativo II° corso-concorso e frequentato molti mesi di alta specializzazione presso la SSPAL, è, quindi, un'occasione importante per dare continuità alla componente giovanile e per consentire anche a tutti i nuovi colleghi di entrare nella nostra **community**, cioè di integrarsi e di farsi promotori di nuove idee in questa delicata fase di riforme istituzionali da cui dovrebbe scaturire la definitiva configurazione del ruolo e delle funzioni del Segretario Comunale e provinciale.

Questo il motivo per il quale si intende coinvolgere dal primo momento i più giovani, riservando ad essi una rappresentanza significativa all'interno degli organi nazionali dell'Unione.

In un momento tanto delicato come questo occorre il contributo di tutti: l'esperienza, la saggezza e la professionalità dei segretari in servizio da anni; l'entusiasmo e la versatilità dei giovani segretari con il loro bagaglio di conoscenze innovative acquisite grazie al percorso di alta formazione svolto dopo aver superato il corso-concorso.

La categoria vive attualmente un momento di grandi cambiamenti ed è chiaro che, mai come in questo momento, occorre un lavoro di squadra.

Proprio l'esperienza dei Coa 2 può essere di esempio per comprendere quanto occorra essere uniti.

Il loro percorso è stato pieno di ostacoli e colpi di scena (se ne cita uno per tutti: l'assurdo blocco delle assunzioni, per tre anni, previsto specificamente per i segretari comunali dalla Legge Finanziaria per il 2005).

Molte delle questioni paradossali e grottesche che hanno riguardato i neosegretari comunali sono state superate proprio grazie ad un impegno costante di sensibilizzazione delle Istituzioni competenti, svolto innanzitutto dai giovani con grande convinzione e determinazione.

La categoria ha bisogno, più che mai, di essere rafforzata e per far ciò occorre la collaborazione di tutti: **non si può prescindere dai giovani!**

Questo il motivo di fondo per il quale la scelta di far succedere nella conduzione della Sezione Giovanile i rappresentanti del mondo dei Coa garantirebbe, pur sempre nell'ambito di una sintesi progettuale che contenga le varie esperienze, di centrare il fondamentale obiettivo di dare continuità, forza ed entusiasmo ad un'"idea", che, benché si sia già consolidata nel tempo, ha sicuramente bisogno di nuova linfa; ciò anche in previsione dell'arrivo dei prossimi Coa 3.

L'identikit del giovane Segretario Comunale

Il quadro di riferimento che emerge dal *curriculum vitae* delle nuove generazioni di segretari comunali presenta molte caratteristiche comuni. Ad una sommaria indagine effettuata alcuni mesi addietro risulta che i segretari entrati in servizio nell'arco degli ultimi 10 anni sono circa 900 e che, di conseguenza, la percentuale di giovani segretari è quantificabile attualmente nel 16,84% della categoria, costituita,



complessivamente, da circa 5320 segretari comunali e provinciali. Ottimo, può definirsi, l'impatto dei giovani all'interno del sistema in quanto si presume che oltre il 90% di essi, si allude soprattutto a quelli entrati in carriera all'indomani della Legge Bassanini, cioè dal 1998 in poi, abbia assunto servizio presso il primo ente a distanza di pochissimi mesi (in alcuni casi giorni) dall'iscrizione all'albo, suscitando la soddisfazione dei sindaci, divenuti oramai consapevoli dell'ottimo livello di preparazione di base e della spiccata capacità di utilizzo degli strumenti informatici di questa nuova generazione di segretari comunali, avviata, per vocazione e formazione, sempre più verso la logica della risoluzione dei problemi ed il raggiungimento degli obiettivi. Altro dato utile a costruire l'identikit del giovane Segretario è rinvenibile nella circostanza che moltissimi di essi, già prima di entrare in carriera, hanno:

- svolto svariati corsi di specializzazione post-laurea sia presso università che presso scuole private di diritto;
- conseguito l'abilitazione all'esercizio della professione di avvocato;
- altresì svolto, in molti casi, la professione legale;
- già maturato esperienze lavorative nella pubblica amministrazione avendo superato altri concorsi.

A ciò si aggiunga il difficile percorso di accesso in carriera che prevede un corso-concorso preceduto da una prova preliminare. Il sistema di reclutamento è simile a quello della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione con la quale si selezionano i dirigenti statali anche se i tempi di formazione preliminari all'ingresso in carriera risultano più lunghi, essendo previsto un periodo semestrale di tirocinio presso gli enti.

Elemento di criticità segnalato da più parti è stata proprio questa eccessiva durata del periodo che trascorre dal momento dell'approvazione della graduatoria dei vincitori dei concorsi a quello di conclusione del corso di formazione; questo uno dei motivi per i quali l'età media di ingresso in carriera dei vincitori degli ultimi concorsi si è notevolmente alzata rispetto a quella del periodo 1998 – 2002.

Successivamente all'ingresso in carriera, come sappiamo, i corsi continuano perché la progressione in carriera avviene previo superamento dei corsi di specializzazione della Sspal, che si concludono con esami finali.

Questa straordinaria ricchezza di conoscenze trasversali, ossia a "tutto campo", in parte acquisite sul campo ed in parte garantite dal percorso di formazione della Sspal, è testimoniata da altri due dati significativi, caratterizzanti soprattutto i segretari più giovani:

1. il considerevole numero di incarichi presso Ministeri, enti od organismi di diritto pubblico, di cui sono spesso investiti molti segretari comunali mediante gli istituti della mobilità e del comando, a dimostrazione che lo scambio di esperienze professionali rappresenta un momento di arricchimento e di investimento non solo per i soggetti interessati ma per tutta la pubblica amministrazione;
2. la discreta percentuale di segretari che partecipa e supera i concorsi per l'accesso alle magistrature superiori (Tar e Corte dei Conti).

L'esistenza di questo patrimonio di professionalità oggettivamente esistente sembra coincidere anche con la constatata evoluzione della pubblica amministrazione locale degli ultimi anni. E' di recente pubblicazione, infatti, l'intervista rilasciata dal Prof. Elio Borgonovi, docente della divisione amministrazioni pubbliche della Scuola di direzione aziendale della Bocconi, sulla rivista Economy, che sostanzialmente ha confermato come la *"Pubblica amministrazione, soprattutto quella locale, è cambiata in meglio in quanto è mutato il contesto, sono emerse nuove sensibilità. Lo stereotipo del burocrate attento solo agli aspetti formali, alle procedure, al suo ruolo istituzionale, sta lasciando gradualmente il posto ad una nuova figura di manager consapevole che il suo compito, analogamente a quanto avviene in un'impresa, è quello di risolvere problemi e raggiungere obiettivi."*

IL RUOLO, LO STATUS ED IL “DUALISMO”

La recente riforma costituzionale, come noto, assegna ai comuni un ruolo centrale nei rapporti con i cittadini. (art. 118). Ed in qualche modo impone ai comuni di partecipare da protagonisti a quei processi di innovazione promossi sia a livello centrale che europeo .

Ciò ha determinato una fase, in piena evoluzione, di profonda trasformazione normativa e degli stessi modelli istituzionali e operativi delle autonomie locali.

All'interno di questo percorso, uno spazio significativo riveste la soluzione dei problemi di collocazione e ruolo del Segretario Comunale e provinciale, una figura un tempo ben definita e con un ruolo forte e preciso all'interno dell'ente locale, ma che di recente ha assunto contorni assai più sfumati.

La scelta del legislatore in sede di redazione del Testo Unico degli Enti Locali, n. 267/2000, concernente l'obbligatorietà della figura del Segretario Comunale, ha confermato la imprescindibile esigenza di avere in tutti gli enti un **giurista-manager** ossia un professionista pubblico che, senza trascurare l'obbligo del rispetto del principio di legalità dell'azione amministrativa, consenta all'amministrazione, nel quadro degli indirizzi e direttive generali del vertice politico, di dare risposte puntuali alle attese della società.

Un professionista pubblico, in quanto iscritto ad un apposito Albo, legato al capo dell'amministrazione da un rapporto fiduciario. Da questa trasformazione, però, è scaturito che il Segretario da soggetto in posizione di **“terzietà”**, espressione dello Stato, sia divenuto un **“fiduciario”** del sindaco o del presidente della provincia, con inevitabili conseguenze sul piano della sua autonomia ed imparzialità. A ciò si aggiunga che non del tutto chiare sono le modalità con le quali il Segretario deve svolgere le funzioni di assistenza giuridico -amministrativa previste dal Tuel, non essendo previsto nella legge alcuno strumento formale con cui attestare la conformità delle singole delibere alla legge, allo statuto e ai regolamenti.

La necessità di rivedere in chiave normativa i caratteri e le funzioni di tale figura si rivela allora determinante anche alla luce della constatazione che la figura del Segretario Comunale assumerà nel corso dei prossimi anni un rilievo sempre maggiore nell'ambito delle amministrazioni locali anche e soprattutto per effetto della **“centralità”** che il nostro ordinamento ha recentemente conferito ai comuni.

La stessa definizione dei compiti assegnati a tale figura dà un'idea dell'importanza del ruolo svolto. La legge prevede infatti che il Segretario Comunale e provinciale svolga compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico amministrativa nei confronti del sindaco o del presidente della provincia. Egli si pone, quindi, non solo quale riferimento amministrativo all'interno dell'ente locale ma, attraverso la sua opera, anche quale custode della legalità dell'azione amministrativa e referente principale dell'ente nei suoi rapporti con la realtà esterna, con i cittadini e con gli operatori economici del territorio che entrano in contatto con il Comune.

Ed è proprio questa funzione di garanzia, che richiede un profonda conoscenza delle materie giuridiche ed economiche ma anche una spiccata propensione gestionale volta alla pronta risoluzione di problematiche concrete, la caratteristica principale del Segretario Comunale nella sua veste di dirigente pubblico.

Si tratta allora di individuare gli strumenti concreti attraverso i quali il Segretario deve esercitare questo ruolo strategico all'interno degli enti locali, sempre più orientati ad un modello organizzativo di carattere manageriale, modello cioè di "amministrazione per obiettivi" nel quale i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'attività amministrativa operano nel rispetto dei principi di legalità e neutralità.

Questo ruolo assume una connotazione ancora più significativa per l'avvento delle riforme istituzionali, in quanto si avverte la necessità che nell'ambito delle autonomie locali vi siano professionisti qualificati delle amministrazioni che possano assicurare lo svolgimento dell'attività amministrativa delle autonomie locali nei limiti consentiti dalla legislazione nazionale e regionale.

La fiducia nei riguardi della figura del Segretario Comunale da parte degli amministratori è proprio il motivo fondamentale per cui moltissimi enti, che hanno provveduto a nominare il proprio direttore generale, lo hanno fatto conferendo i relativi poteri al Segretario Comunale.

Il ruolo del Segretario Comunale assume particolare rilevanza soprattutto alla luce della completa assenza, in questa fase transitoria, di qualsiasi efficace forma di controllo sugli atti degli enti locali. La massima "responsabilizzazione" delle gestioni da parte delle amministrazioni è richiesta ed il Segretario ne è il garante.

Sicuramente il nodo principale da sciogliere riguarda l'attuale duplicazione dei ruoli di vertice negli enti locali, tuttora consentiti dalla normativa di riferimento. La dicotomia Segretario/Direttore, laddove esistente negli enti, continua infatti a rappresentare un "non senso tecnico", come l'ha definita nella maniera più appropriata il Tar Toscana in una recente sentenza, in quanto è oramai palese ed ampiamente condivisibile che agli enti moderni occorra un'unica figura di vertice amministrativo, capace di coniugare l'efficienza alla legalità dell'azione, cioè di un manager pubblico, formatosi "gradualmente" ed "adeguatamente" mediante i percorsi di specializzazione della Scuola Superiore ed in grado di assumere **la direzione complessiva dell'ente**.

L'ALBO QUALE CERTIFICAZIONE DI QUALITÀ'

L'Albo dei Segretari comunali e Provinciali rappresenta proprio il serbatoio ideale da cui attingere le professionalità richieste perché in esso sono iscritti professionisti pubblici delle amministrazioni locali, già selezionati e con alle spalle un percorso formativo altamente specializzato. La necessità di avere un Albo chiuso, lungi dall'essere intesa, strumentalmente, come un "arroccamento" della categoria rappresenta, invece, l'esatto contrario: una garanzia per gli enti locali, che possono individuare la figura che deve ricoprire l'incarico di massimo vertice nell'ente all'interno di una banca dati di professionisti della pubblica amministrazione locale altamente qualificati. **Un Albo che deve costituire una vera e propria "certificazione di qualità" per gli enti.**

Tale conclusione è giustificata dal fatto che in molti casi il conferimento dell'incarico esterno è utilizzato esclusivamente come strumento per attribuire funzioni ad esponenti politici allargando, surrettiziamente, gli incarichi politici. In tal modo, la figura del Direttore generale esterno assume – come già detto - i connotati di un "assessore generale esterno". All'elemento di confusione dei ruoli, che si riflette negativamente sulla gestione complessiva dell'ente, si aggiunge il peso economico gravante sui bilanci degli enti qualora le due figure, per volontà politica, coesistano.

Per quanto concerne **il sistema di accesso all'Albo** si esprimono le seguenti linee di indirizzo:

1. confermare l'importante principio del "numero chiuso" dell'Albo dei segretari comunali e provinciali nella sua accezione sostanziale, ossia che il numero dei posti disponibili nello stesso deve continuare ad essere contingentato in relazione al numero delle sedi esistenti sul territorio nazionale.
2. consentire, a determinate condizioni e pur sempre nell'ambito del contingente determinato a monte, l'accesso all'Albo ad alcune figure quali i direttori generali ed i responsabili dei servizi nei comuni privi di dirigenti.

Quanto ai primi, si ritiene che l'accesso all'Albo possa avvenire solo *una tantum* ed in presenza di inderogabili e predefiniti requisiti quali: il possesso della laurea in giurisprudenza od economia e commercio (ed equipollenti) e l'aver già ricoperto l'incarico di direttore in un ente Comunale per 5 anni consecutivi. L'iscrizione all'Albo di tali figure, con la conseguente acquisizione dello *status* di Segretario Comunale e provinciale, obbligherà gli stessi a dover compiere lo stesso percorso di carriera tuttora vigente.

Quanto ai responsabili dei servizi, è necessario obiettivamente prendere in considerazione la constatata "incapacità" dell'attuale nostro sistema di governo (Agenzia) a garantire la copertura delle sedi di segreteria su tutto il territorio nazionale. In effetti, la atavica mancanza di segretari comunali nei comuni polverosi di Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia e del Veneto potrebbe essere superata facendo ricorso a tre criteri da applicarsi in via residuale secondo il seguente ordine:

- a) utilizzazione dei colleghi in disponibilità mediante assegnazioni d'ufficio nei comuni delle regioni maggiormente colpite dalla mancanza di segretari comunali e provinciali;

- b) utilizzazione dei colleghi iscritti all'Albo che non abbiano volontariamente mai assunto servizio (idonei degli ultimi 2 concorsi svoltisi presso il Ministero dell'Interno) mediante assegnazioni d'ufficio nei comuni delle regioni maggiormente colpite dalla mancanza di segretari comunali e provinciali; la stessa disciplina dovrebbe applicarsi ai vincitori degli ultimi due corsi-concorsi (Coa 1 e 2) che, benché già iscritti all'Albo, non abbiano volontariamente assunto servizio. In tali casi la mancata assunzione del servizio nelle sedi assegnate d'ufficio equivarrebbe a rinuncia, con la conseguente automatica cancellazione dall'Albo.
- c) Iscrizione dei responsabili dei servizi ad una *istituenda* sezione speciale dell'Albo mediante la definizione di un contingente predefinito e nel rispetto delle seguenti condizioni di accesso: possesso del titolo di laurea in giurisprudenza od economia e commercio (ed equipollenti), l'aver ricoperto l'incarico di responsabile del servizio per almeno 5 anni consecutivi, nonché il superamento di un'apposita selezione regionale a conclusione della quale si acquisirebbe un'abilitazione esclusivamente regionale, ossia a ricoprire le sedi di segreteria di quei comuni appartenenti alle regioni maggiormente colpite dalla mancanza di segretari comunali e provinciali. In definitiva, potrebbe prevedersi una sezione speciale dell'Albo in cui inserire figure in possesso dell'acquisita abilitazione regionale e solo per comuni compresi in una determinata fascia demografica (fino a 1.000 abitanti).

Si resta, invece, fortemente critici rispetto alla eventuale proposta di consentire l'accesso immediato all'Albo anche ai dirigenti comunali in quanto si tratterebbe di una misura immotivata e priva di beneficio per il sistema, anche in considerazione del fatto che, a differenza delle sedi "polvere", quelle cui ambirebbero i dirigenti "aspiranti segretari" sono già ampiamente coperte dai segretari comunali e provinciali. La proposta, inoltre, non tiene conto del fatto che, per effetto dei vari corsi di specializzazione svoltisi in questi anni presso la Scuola Superiore, più dell'90% dei colleghi è attualmente collocato nella fasce B) ed A), cioè quelle che consentono la titolarità di sedi con oltre 10.000 abitanti. L'eventuale inserimento di nuovi soggetti in quelle stesse fasce, con la conseguente idoneità a ricoprire sedi di classi prima e seconda, provocherebbe ulteriori situazioni di disponibilità, con la conseguenza di aggravare ancor di più i meccanismi di funzionamento del sistema.

Più congeniale, invece, sarebbe **la futura previsione a regime di una percentuale fissa riservata ai dirigenti comunali sul numero dei posti messi a bando (es. 10%) nell'ambito del corso-concorso nazionale.** Si tratterebbe di una soluzione equilibrata e che trova già precedenti specifici nel panorama dei sistemi di reclutamento utilizzati dalle pubbliche amministrazioni.

L'ACCESSO IN CARRIERA

FREQUENZA DEI CONCORSI:

Il sistema del corso-concorso costituisce un'innegabile positività per la categoria, rappresentata dal fatto di consentire l'ingresso in carriera di persone che non solo hanno provveduto ad una formazione specifica sui temi e sulle materie di maggior interesse per lo svolgimento della professione, ma che hanno anche avuto un approccio iniziale con le realtà lavorative dei comuni grazie ad un periodo di tirocinio pratico presso gli stessi.

Il tutto a vantaggio della categoria che solo attraverso un'elevata formazione professionale può far valere con forza il proprio ruolo, la propria imprescindibilità e la necessità dell'unificazione delle figure di Segretario Comunale e direttore generale.

La tempistica che cadenza attualmente i concorsi per l'accesso in carriera sembra essersi attestata su una media di cinque anni (tre per l'espletamento del concorso e due per il corso ed il tirocinio) almeno per il COA 1 ed il COA 2, gli unici concorsi banditi dalla riforma del 1997 ad oggi. Pertanto, dal 1998 ad oggi si è assistito all'accesso in carriera di circa 180 unità, numero insufficiente a garantire la copertura dei posti resisi vacanti a seguito del turn over (mobilità, pensionamenti, ecc.) fisiologico ad ogni categoria. Il precipitato conseguente all'esiguità di nuove iscrizioni è stato quello di incrementare il già cospicuo numero di sedi vacanti, favorendo fenomeni di convenzionamento selvaggio, di uso distorto dell'istituto dello scavalco, nonché l'insorgere, soprattutto in alcune regioni, di una visione negativa della figura del Segretario Comunale.

MODALITA' DI ESPLETAMENTO DEL CONCORSO:

Anche le modalità di svolgimento del concorso dovrebbero essere improntate a criteri di maggiore rigore e trasparenza, ma al tempo stesso più snelli nella tempistica. Pertanto si potrebbe mutuare un modello ormai adottato anche per il concorso di Uditore Giudiziario cadenzato su una preselezione basata su apposita banca dati dal contenuto pubblico e su tre prove scritte (di cui una di carattere teorico-pratico avente ad oggetto la redazione di un atto pubblico) ed una orale concernente un numero di materie più esiguo e calzante alla professionalità richiesta.

SVOLGIMENTO DEL CORSO – CONCORSO: DURATA

L'esigenza di garantire una congrua tempistica di accesso in carriera, che consenta di mantenere alto l'interesse da parte delle risorse migliori e garantisca il necessario rigore formativo, impone altresì un'opportuna rimodulazione del percorso formativo per l'accesso all'Albo. L'attuale durata di diciotto mesi (residenziali per i COA1 e semiresidenziale per i COA2) oltre ad essere particolarmente onerosa non ha eguali nel panorama della Pubblica Amministrazione. Si dovrebbe, quindi, ipotizzare un percorso più breve nel complesso e diversamente distribuito tra fase teorica e pratica (es. **12 mesi, di cui 6 destinati alla**

formazione teorica ed altri 6 a quella “sul campo”). Per fortuna la legge finanziaria per l'anno 2007 ha risolto tale il problema riducendo in maniera più razionale la durata del corso.

I due corsi-concorsi svolti ad oggi (CO.A.1 e CO.A.2) hanno avuto una strutturazione completamente diversa e, conseguentemente, criticità e problematiche diverse (a volte opposte) anche sotto il profilo della formazione.

Basti pensare al fatto che mentre per il CO.A. 1 è stato programmato un calendario di lezioni che prevedeva un impegno costante dei corsisti (dal lunedì al venerdì per 18 mesi), per il CO.A. 2 l'impegno dei 18 mesi si è strutturato in un calendario di lezioni molto ridotto (dal lunedì al giovedì per 2 settimane al mese) ed in periodi di auto-formazione (ccdd. moduli per crediti).

Probabilmente nella programmazione delle lezioni si è passati da un eccesso ad un altro.

La lunghezza del periodo di formazione strutturato nel modo descritto (8 gg. al mese di lezioni e moduli per crediti) non sembra poter essere garanzia di elevata e qualificata formazione.

Probabilmente risulterebbe più utile ridurre il periodo di formazione e concentrarlo su un maggior numero di giorni al mese (rispetto a quanto fatto con il CO.A 2), evitando i cc.dd. moduli per crediti, che altro non sono stati che una raccolta di attestati di partecipazione a congressi e convegni vari.

Ancora, visto quanto sono risultati interessanti i moduli teorico-pratici, sarebbe opportuno dare maggiore spazio, nell'ambito della programmazione delle lezioni, agli aspetti teorico-pratici (esercitazioni su casi pratici di interesse per i comuni) ed al tirocinio.

CONTENUTI DIDATTICI:

Il taglio della didattica, trattandosi di un corso finalizzato all'accesso in carriera, dovrebbe essere opportunamente modulato in aderenza alle specifiche caratteristiche delle sedi di prima nomina e conseguentemente al ruolo ivi esercitato dal Segretario. In ogni caso, contenuti didattici e metodo di insegnamento dovrebbero rispondere a protocolli di alta qualificazione che sfruttino al massimo le migliori professionalità presenti nel mondo accademico, delle magistrature superiori (Tar e Corte dei conti), del notariato per l'attività rogatoria, dei segretari generali, ovvero di altre categorie, alternando una fase dedicata al consolidamento degli istituti generali ed una fortemente specialistica.

TIROCINIO

Lo svolgimento del tirocinio dovrebbe rappresentare il momento culminante del percorso formativo per l'accesso in carriera con svolgimento in comuni con caratteristiche similari a quelle delle sedi di prima assegnazione.

STATUS E TRATTAMENTO ECONOMICO DURANTE IL CORSO



Meritano l'opportuna attenzione aspetti quali la pensionabilità ed il computo ai fini dell'anzianità di servizio del periodo formativo per l'accesso in carriera. Parimenti, necessiterebbe l'introduzione di norme che consentano l'applicabilità dell'istituto dell'aspettativa ai corsisti già in servizio presso altra amministrazione al pari di quanto già previsto per la SSPA. Circa il trattamento economico si deve evidenziare l'importanza di norme che consentano di stabilire con certezza il trattamento economico durante tutta la fase del corso, tirocinio compreso.

PRIMA NOMINA

E' innegabile che gravissima è la carenza di segretari comunali soprattutto in alcune regioni del nord. Però, nella ricerca della sede di prima nomina da parte dei vincitori dell'ultimo corso-concorso, si è riscontrata - proprio nelle regioni con maggiore carenza di segretari - una situazione assolutamente anomala ed imprevedibile, forse dovuta al consolidamento di situazioni che, in realtà, dovrebbero essere solo transitorie. Si riassumono le affermazioni più diffuse che gli ultimi iscritti all'Albo si sono sentiti dare dai sindaci delle regioni con maggiore carenza di segretari comunali e provinciali:

- il Segretario c'è a scavalco e va bene così (come se lo scavalco fosse una cosa normale);
- non abbiamo i soldi e non troviamo nessun Comune vicino con cui convenzionarci;
- la posso prendere per x ore, se trova altri 2/3/4/5 comuni per poter raggiungere il monte ore.....;
- e addirittura a qualcuno è stato detto che occorre un Segretario bilingue (un Segretario che parli italiano e sloveno!).

Tale situazione è di certo confermata dai fatti.

Nel corso del primo mese di iscrizione all'Albo degli ultimi vincitori del corso-concorso ci sono state 65 pubblicazioni a loro utili.

A fronte di ben 59 (su 90) segretari iscritti complessivamente alle regioni Piemonte, Lombardia e Friuli ci sono state solo tre pubblicazioni in Piemonte, tre pubblicazioni in Lombardia e zero pubblicazioni in Friuli.

Da questi dati oggettivi non può che dedursi che qualcosa nel sistema non funziona e che occorre intervenire al più presto per evitare che i sindaci si abituino a situazioni che dovrebbero essere temporanee (es. lo scavalco), e che ciò porti al consolidamento di situazioni patologiche e addirittura diano il pretesto per portare avanti proposte scellerate di apertura incontrollata dell'Albo.

E' evidente che occorre attivarsi per fare nuovi concorsi da espletare nei tempi più rapidi possibili magari su base regionale in modo da cercare di risolvere il problema cronico delle numerose sedi del nord prive di Segretario. **Ancora più opportuna ed indispensabile è la previsione normativa dell'obbligo di permanenza nella prima regione di assegnazione per almeno 5 anni.**

PROGRESSIONE DELLA CARRIERA – FASCE PROFESSIONALI

Una diversa articolazione dell'albo in fasce professionali dovrebbe perseguire l'obiettivo di assicurare, mediante opportuni meccanismi, la migliore copertura possibile delle sedi di segreteria sull'intero territorio nazionale, salvaguardando nel contempo la legittima aspirazione dei segretari a compiere percorsi di qualificazione professionale ed a conseguire correlati benefici in termini di progressione economica e giuridica.

Occorre principalmente cercare di garantire una diffusa, e quanto più stabile, copertura delle sedi di dimensione demografica più contenuta, tenuto conto che proprio gli enti con meno di 5.000 abitanti costituiscono numericamente la grandissima maggioranza dei comuni italiani.

Rendendo meno penalizzante la permanenza nelle sedi di minore dimensione - con opportuni disincentivi alla rincorsa al Comune più grande - si potrebbe generare l'effetto di ridurre il collo di bottiglia che attualmente si verifica, ad esempio, nella classe II (segreteria generale), dove può constatarsi un elevatissimo numero di segretari in possesso dei requisiti per assumervi servizio (e aspiranti a proseguire nella progressione) a fronte dell'esiguo numero di sedi disponibili sul territorio.

Si può dunque ipotizzare un percorso di progressione giuridica (intesa come abilitazione all'assunzione del servizio in sedi di dimensione demografica progressivamente crescente) maggiormente svincolato dal possesso del requisito – per l'accesso diretto alle fasce superiori o per l'ammissione ai concorsi a tanto preordinati – dello svolgimento di un determinato periodo di servizio nella fascia immediatamente inferiore.

Potrà, al contrario, richiedersi la sola anzianità – il decorso del tempo di servizio, ovunque prestato – rispetto alla progressione precedente.

Lo stesso trattamento economico, inoltre, in tale ottica, potrebbe essere in certa misura disancorato dalla effettiva titolarità di sedi più importanti (ci si riferisce alla retribuzione di posizione) per essere invece – almeno per le voci del trattamento fondamentale – maggiormente allineato alla carriera “giuridica” del Segretario (non certo la mera anzianità, restando ferma la necessità di imporre percorsi formativi quanto più continui e coerenti con gli *step* della progressione giuridica).

Misure concorrenti potrebbero essere la previsione di una permanenza più lunga nella fascia iniziale, eventualmente temperata da un'elevazione della relativa soglia demografica.

Si può ritenere, inoltre, che tali misure concorrerebbero a frenare l'utilizzo delle convenzioni, oggi spesso, come già detto, strumentali a riqualificazioni delle sedi di segreteria per finalità di progressione.

Sempre per quanto attiene la progressione nell'ambito delle fasce professionali, occorre evidenziare come a seguito dell'emanazione della recente direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica per il rinnovo del CCNL vi sia l'assoluta necessità di un regime transitorio volto a tutelare coloro che ormai hanno già iniziato un percorso formativo -professionale lungo e tormentato, e che, per effetto del nuovo CCNL, potrebbero subire pregiudizi economici e professionali.

La direttiva, infatti, prevede che *“nella fascia professionale B, sono inseriti i segretari, idonei, a seguito del superamento del corso di specializzazione della SSPAL di cui all'art. 14, comma 1, del d.P.R. n. 465 del 1997 (Spe.S.); a tale corso possono accedere i segretari che abbiano acquisito la titolarità in sedi fino a 3.000 abitanti da almeno cinque anni.”*

Sarà allora necessario prevedere in sede di contratto una norma transitoria che consenta ai segretari comunali, in servizio alla data di sottoscrizione del nuovo CCNL, di poter accedere allo Spe.S, e quindi alla fascia professionale B, dopo aver svolto i due anni di titolarità in sedi di fascia C, come previsto allo stato attuale.

LA RILEVANZA DELLE FUNZIONI NOTARILI

Le funzioni notarili, da sempre esercitate dai segretari comunali e provinciali, rappresentano una prova evidente della funzione sociale della figura.

L'idea di estendere tali funzioni anche agli atti tra i privati, quanto mai opportuna in questa fase in cui si assiste ad un grande fenomeno di liberalizzazione delle professioni, rappresenterebbe una garanzia per il futuro della categoria oltre che un'occasione di grande crescita professionale.

Avvalendosi del Segretario Comunale, nella sua istituzionale funzione di notaio Comunale, i cittadini potrebbero compiere in Comune molti atti per i quali tuttora vi è l'obbligo di recarsi da un notaio, determinandosi tre positivi ed immediati effetti: **a)** un notevole risparmio per il cittadino in termini di costi da sostenere, tenuto anche conto che le vigenti tariffe dei diritti di segreteria da versare al Comune risultano di gran lunga meno onerose rispetto a quelle notarili; **b)** nuovi introiti per il Comune; **c)** la possibilità per i sindaci di offrire ai propri cittadini un servizio aggiuntivo in Comune, soprattutto in quelli in cui non vi è sede notarile. Tale funzione, di rilievo sociale, potrebbe pertanto essere estesa anche agli atti in cui l'ente non è parte, ancorando, ad esempio, la competenza rogatoria del Segretario alla residenza dei contraenti.

In definitiva, sarebbe necessario concedere ai cittadini di scegliere "liberamente" tra l'ufficiale rogante Comunale ed il notaio e consentire, quindi, la stipulazione in sede Comunale, oltre che degli atti in cui l'ente è parte anche di atti in cui non figura la parte pubblica. Ciò si realizza modificando l'art. 97, comma 4, lettera c), del Testo Unico che è dedicato proprio alla potestà rogatoria dei segretari comunali e provinciali, estendendone la portata anche agli atti tra privati. Per effetto di tale estensione, i diritti che i cittadini devono versare a fronte della prestazione rogatoria sarebbero introitati dallo stesso ente in cui presta servizio l'ufficiale rogante con enorme beneficio per i bilanci comunali. La proposta è supportata anche dalle esperienze di altri Paesi europei.

Si tratta di un intervento normativo di carattere finanziario, per i benefici immediati che i bilanci comunali conseguirebbero, e di carattere sociale, per il servizio aggiuntivo che i cittadini potrebbero fruire scegliendo il Comune quale sede in cui eventualmente regolamentare i loro rapporti privatistici. Tale estensione potrebbe riguardare i comuni fino a 15.000 abitanti e richiederebbe una modifica della disciplina delle prove concorsuale con l'aggiunta, ad esempio, di una prova specifica avente ad oggetto la redazione di atto.

La modifica che si propone potrebbe così sostanziarsi:

All'articolo 97, comma 4, lettera c), del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si aggiunge il seguente periodo:

“nei Comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti il Segretario Comunale può altresì rogare ed autenticare i medesimi atti anche quando le parti siano soggetti privati purché residenti od aventi sede legale nel Comune presso il quale viene richiesta l'attività rogatoria.”

IL SISTEMA AGENZIA - SSPAL

Uno dei temi fondamentali in chiave di Riforma del nostro ordinamento è sicuramente quello attinente il ruolo attuale dell'Agenzia Autonoma.

La svolta centrale della riforma del 1997, tuttora vigente, è stata senz'altro l'istituzione di un ente autonomo, l'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e Provinciali con le sue altrettanto autonome articolazioni regionali, il cui compito istituzionale "sarebbe" proprio quello di consentire al sistema di funzionare.

In effetti, da un po' di anni a questa parte, osserviamo un continuo fiorire di *Public Agencies*, più o meno svincolate dall'apparato ministeriale, create al fine di garantire una maggiore autonomia decisionale e gestionale in alcuni settori strategici dell'intervento pubblico. L'aver compreso tra esse anche l'Agenzia per la gestione dell'Albo dei segretari avrebbe potuto dunque avere un significato di alto riconoscimento della funzione di questi ultimi, se pensiamo che tra i settori affidati alle Autorità indipendenti vi sono quelli dell'editoria e della radiodiffusione, quello della concorrenza e del mercato, quello della borsa, quello del trattamento dei dati personali, quello delle assicurazioni. Riconoscimento, del resto, legittimato dall'importante ruolo delle Autonomie locali nell'attuale scenario politico-amministrativo nazionale.

Dopo quasi 10 anni di vita, però, non si può più parlare di fase sperimentale ma è il caso di tracciare un bilancio sul ruolo dell'Agenzia, che ha costituito, all'origine, l'"illusione" di essere un organo di autogoverno della categoria, un ente all'interno del quale la rappresentanza degli interessi in gioco avrebbe dovuto coesistere in un giusto equilibrio.

A ben guardare, però, almeno sino ad oggi, l'Agenzia non ha saputo sfruttare che in minima parte questa sua potenziale autorevolezza. Notevoli sono le difficoltà che l'Agenzia incontra nell'esercitare la sua doverosa funzione di controllo nei confronti dei comuni inadempienti rispetto al diritto-dovere di nominare un Segretario titolare; ed anche laddove si addivene a detta nomina, spesso essa giunge abbondantemente in ritardo, a volte completamente ingiustificato, a volte malcelato dietro generici annunci di volersi convenzionare con altri comuni. Il rilievo che può immediatamente porsi è la ripetuta e provata mancanza di autorevolezza dell'Agenzia nel confronto con i vari interlocutori istituzionali. Paradossale la situazione dei 500 colleghi in disponibilità che da anni non si riesce a risolvere, provocando inevitabili contraccolpi al sistema: basti pensare all'evidenza che, nonostante tali esuberi, al Nord vi siano centinaia di sedi di segreteria vacanti, situazione questa che "costringe" i sindaci delle regioni colpite da croniche vacanze di sedi a ricorrere ai fenomeni dei convenzionamenti selvaggi e dello scavalco permanente. Tale consueta incapacità di garantire la piena utilizzazione di tutti i disponibili elaborando una soluzione del problema equa, che avrebbe consentito, da un lato di salvaguardare il patrimonio di professionalità dei colleghi i disponibilità, garantendo loro anche una sicura crescita professionale, d'altra parte di impedire inammissibili abusi perpetrati in questi anni - soventemente con la collaborazione della controparte politica - da parte di pochi (assenza di qualsiasi domanda per sedi regolarmente pubblicate anche geograficamente vicine, riammissioni in servizio di pochi giorni ai soli fini di acquisire l'inquadramento giuridico retributivo -

pensionistico e via discorrendo) e che finiscono, per invariabile legge di natura, per ritorcersi sull'intera categoria.

La stessa Agenzia, nonostante la pressione delle organizzazioni sindacali, non è riuscita a garantire il rispetto dell'obbligo, per i capi delle amministrazioni locali, di scegliere il Segretario dell'Ente esclusivamente tra coloro i quali hanno, nei dieci giorni di pubblicazione, manifestato il proprio interesse alla nomina e non già potendo anche prescindere da dette manifestazioni di interesse ed individuando un altro Segretario ancora "sbucato dal nulla"; con ciò svilendo l'istituto della pubblicazione e le ragioni di trasparenza amministrativa ad esso sottese.

La mancata incisività dell'Agenzia Autonoma nei descritti meccanismi procedurali, nonostante essa, ai sensi dell'art. 6, lettera c) del regolamento n. 465/1997, abbia competenza a definire "le modalità procedurali e organizzative per la gestione dell'Albo e dei segretari", mostra dunque le oggettive difficoltà che tale soggetto di diritto pubblico incontra nel ricavarci un ruolo *forte* nel mondo delle autonomie.

Il punto debole, allora, è rappresentato senza dubbio dalla evidente mancanza di incisività dell'Agenzia, della sua incapacità, cioè, di porsi come interlocutore "deciso" e "propositivo" nei confronti soprattutto dell'Anci, associazione da cui continuano a "piovere" segnali negativi verso la categoria attraverso proposte di apertura indiscriminata dell'Albo a favore di funzionari e dirigenti degli enti locali.

Un elemento strutturale di forte criticità può individuarsi, almeno col senno dell'oggi, nella composizione stessa dei consigli di amministrazione dell'Agenzia e delle sue sezioni regionali (art. 3, D.P.R. n. 465/1997). In detti consigli figurano tre rappresentanti degli amministratori locali (due Sindaci ed un Presidente di Provincia), tre segretari comunali o provinciali e tre esperti nominati dalla Conferenza Stato - città.

La *ratio* ispiratrice è probabilmente corretta: si sarebbe voluto fare dell'Agenzia un organismo di autogoverno della categoria, ove le parti in causa (politici locali e segretari) siano in pari forze, mentre a fungere da *pacieri* e a garantire equilibrio e ponderatezza sarebbero chiamati i tre esperti. Sennonché, essendo basata la nomina di questi ultimi su una non meglio individuata "particolare professionalità in materia di autonomie locali", è giocoforza che tali esperti siano strettamente legati al potere politico dal quale sono stati nominati, essendo risaputa la natura politica della stessa Conferenza. Dunque, la composizione del Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia Autonoma è sbilanciata (sei a tre) a favore del potere politico locale; prova ne è che i Presidenti dell'Agenzia nazionale e delle sezioni regionali sono in massima parte, se non esclusivamente, amministratori locali. Detto ciò, non si vuole auspicare un'invertita preponderanza dei segretari nell'organismo di "autogoverno": la creazione di corporazioni è sempre da vedere con sfavore, in quanto chi è chiamato *ex se* ed *in toto* a gestire i propri interessi – ovviamente quando essi coinvolgano la sfera pubblica – difficilmente è in grado di essere obiettivo e terzo nelle scelte, senza badare alla propria convenienza individuale. Ma è anche vero che anche l'attuale e preponderante influenza esercitata dai politici locali sulle determinazioni dell'Agenzia, non garantisce che questo soggetto si indirizzi nella maniera più asettica ed efficiente, ossia nell'interesse di tutto il sistema.

Se l’Agenzia, quale organismo di tutela dei segretari comunali, doveva costituire, almeno nelle intenzioni del legislatore, il contrappeso al potere dei sindaci concesso loro dalla Legge Bassanini, oggi si può affermare che tale *mission* è fallita anche e soprattutto a causa della folta presenza di politici in seno al C.d.a. dell’Agenzia stessa, che favorisce questo sistema senza regole. Proprio da questo sistema è scaturita una posizione dominante e rafforzata dei sindaci rispetto alla figura del Segretario Comunale e provinciale, divenuto un “*single*” della P.A., cioè un dirigente isolato e senza regole certe su cui poter fare affidamento.

A ben riflettere, infatti, oggi è il sindaco a decidere tutto: il *quando* dell’ingresso in carriera (la vicenda dei Coa insegna), la vacanza o meno della sede, la nomina, la conferma, la revoca, la riammissione in servizio, l’attribuzione delle funzioni di direttore generale, il *quantum* dell’indennità di posizione, l’*an* ed il *quantum* dell’indennità di risultato, la partecipazione ai corsi di formazione. Non si è riusciti, cioè, ad introdurre degli strumenti di garanzia per il Segretario Comunale allorché il sindaco esercita questi immensi poteri conquistati politicamente. E non sarà mai possibile introdurli fin quando l’Agenzia sarà schiacciata dall’Anci, che non è altro che l’espressione della forza dei sindaci.

Di fronte a questo sbilanciamento è necessario augurarsi, in chiave di Riforma, un nuovo sistema che sia in grado di riequilibrare le posizioni in campo e concedere un’autorevolezza e quel prestigio che i segretari comunali da sempre meritano.

I dubbi sulla necessità di far sussistere l’Agenzia non sono, d’altronde, una novità: quest’ultima sembrerebbe comunque coinvolta nel movimento di revisione globale del sistema delle Autorità indipendenti.

Di fronte a tale situazione la strada percorribile potrebbe essere quella di delineare un nuovo modello organizzativo dell’Agenzia, intervenendo anche sulla sua articolazione mediante la previsione di una diversa composizione del C.d.A., in modo che ne facciano parte oltre ai rappresentati delle parti anche alti magistrati di 2° grado, a tutela della terzietà e dell’autorevolezza di un organo così importante al quale il sistema delle autonomie ha affidato il delicato compito di garantire alcuni fondamentali equilibri.

Tale problema è poi strettamente legato a quello del ripensamento globale dell’articolazione dell’Agenzia Nazionale in Sezioni Regionali rivelatesi incapaci di garantire un afflusso equilibrato agli albi da parte dei provenienti da fuori Regione, procedendo a continue assegnazioni in deroga per le quali non si individua alcuna motivazione apprezzabile, con l’ovvia conseguenza di “gonfiare” l’elenco dei colleghi in disponibilità.

L’abolizione delle sezioni regionali, sostituibili con uffici regionali di carattere amministrativo, costituirebbe un risultato apprezzabile sia dal punto di vista del risparmio di costi inutili che dell’agilità del sistema.

LA SSPAL

Inutile nascondere che gran parte del futuro dei segretari comunali e provinciali dipenderà dalla capacità di coniugare la cultura manageriale con quella giuridica e di aggiornarsi continuamente.



La trasformazione degli enti locali e le riforme passano inevitabilmente attraverso la formazione di qualità dei dirigenti, primi fra tutti dei segretari, spesso unici dirigenti nei contesti di piccola dimensione territoriale di cui è ricco il nostro Paese.

La scuola si è caricata di una missione alta, si assume cioè il ruolo di essere coprotagonista, in piena sinergia con il sistema delle autonomie locali e con altri soggetti della formazione pubblica e privata, di un ruolo strategico per il futuro degli enti locali.

La Scuola Superiore rappresenta, allora, la più grande risorsa per noi a patto che le attività didattiche tengano conto delle esigenze dei fruitori della formazione, della necessità di abbandonare moduli teorici ed accademici a favore dell'approccio teorico-pratico più congeniale alle attività che quotidianamente il Segretario Comunale svolge all'interno dell'ente.

Non sempre in questi anni ciò è accaduto e spesso è mancata proprio una verifica sui "risultati del campo" volta a riscontrare se il fabbisogno formativo reale dei segretari comunali venisse soddisfatto dalle attività della Scuola e delle sue articolazioni regionali, che hanno vissuto in questi anni solo di luce riflessa di alcuni direttori.

Se la condivisibile *ratio* dell'istituzione delle sezioni regionali era quella di rappresentare i centri di governo dell'attività di formazione territoriale dei segretari comunali e provinciali, curandone l'aggiornamento ed il perfezionamento professionale anche in connessione con il sistema normativo della regione di riferimento, la prassi locale e la stessa evoluzione socio-economica delle aree di pertinenza, è pur vero che i risultati ottenuti ad oggi sono stati molto inferiori alle attese. Infatti, a fronte di alcuni esempi importanti di formazione svoltasi su base regionale, come nel caso della SSpal Lombardia diretta nel precedente mandato dal Prof. Renato Ruffini, si è assistito a casi di inerzia nella programmazione mirata dei corsi da parte di parecchie sezioni regionali, il cui contributo al sistema deve ritenersi allo stato attuale insoddisfacente.

Deve peraltro constatarsi come negli ultimi tempi la Scuola nazionale abbia organizzato i corsi di specializzazione (Spes e Sefa) con una cadenza programmata dando il positivo segnale di voler regolarizzare annualmente il calendario dei corsi.

In tale prospettiva sarebbe necessario che la Scuola nazionale organizzasse ogni anno, con cadenza fissa, alcuni seminari specifici rivolti a tutti i colleghi, anche mediante videoconferenze su base regionale. Ad esempio, sarebbe utile che ogni anno venissero organizzate, in coincidenza con l'entrata in vigore della legge finanziaria, giornate di studio finalizzate a fornire i primi chiarimenti sull'interpretazione delle disposizioni visto il rilievo e l'impatto che esse assumono per la gestione degli enti.

In definitiva, le linee di intervento della Scuola devono concentrarsi su tre filoni: Istituzionale-ordinamentale, economico-finanziario e tecnico-direzionale, nei quali devono poi inserirsi i programmi ed i progetti di intervento formativo tenendo conto delle esigenze reali che emergono "dal campo".

La necessità di procedere ad una revisione del sistema organizzativo della Sspal, da tempo programmata, è strettamente collegata però all'auspicabile evoluzione del ruolo e della strutturazione dell'Agenzia, che anche in questo caso non ha fornito risposte decise e condivise per consentire un costante e lungimirante funzionamento della Scuola in modo congeniale alle finalità per le quali se ne era prevista l'istituzione

LA NOMINA E L'OBBLIGO DI PREAVVISO

Il procedimento di **nomina** del Segretario Comunale (e la eventuale connessa **non conferma** del titolare di sede) necessita di regole più certe al fine di introdurre maggiori garanzie per la categoria e fugare i dubbi interpretativi che, spesso, hanno dato luogo a incertezze applicative e a conseguenti ricorsi giurisdizionali. Si ritiene opportuno, pertanto, proporre delle modifiche all'attuale procedimento di nomina disciplinato dal TUEL e dal Regolamento 465/97 cercando di contemperare le esigenze di certezza dell'aspirante alla nomina con la necessità di assicurare garanzie e tutele al titolare di sede non confermato. Al riguardo, si propone di recepire, in sede legislativa e regolamentare, l'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale il rispetto dei principi costituzionali (che impongono che la attività della p.a. sia retta dalle regole di imparzialità e di buon andamento), esige che il provvedimento di non conferma del Segretario Comunale, e di nomina di quello nuovo (individuato dal sindaco) per la sostituzione nella titolarità di sede, seppur caratterizzato dalla discrezionalità nella scelta del funzionario, sia specificamente motivato. In particolare, il primo provvedimento (non conferma) arreca una lesione alla posizione soggettiva dell'interessato non confermato e, pertanto, la possibilità di vagliare la relativa motivazione consentirebbe a quest'ultimo una maggiore possibilità di difesa. Il provvedimento di mancata conferma dovrebbe essere caratterizzato, pertanto, da "adeguata motivazione", dovendo in tal senso "contenere una chiara indicazione di tutte le ragioni, fondate su concreti elementi che rendono intelligibili i motivi della sfiducia espressa per le quali il sindaco, dispone la non conferma del Segretario, e ciò allo scopo di rendere possibile al funzionario interessato, cui peraltro è inviata la comunicazione dell'avvio del procedimento per consentirgli di difendersi, di verificare e contestare l'atto a lui sfavorevole e quindi una adeguata tutela giurisdizionale.

In relazione al provvedimento di nomina si sottolinea che, trattandosi di nomina di un organo di vertice dell'amministrazione locale, si configura certamente come provvedimento da adottare in base a criteri eminentemente fiduciari riconducibile nell'ambito degli atti di "alta amministrazione", in quanto espressione della potestà di indirizzo e di governo; tuttavia il singolo provvedimento di nomina, comportando una scelta nell'ambito di una categoria di determinati soggetti in possesso dei titoli specifici, deve esporre le ragioni che hanno condotto alla nomina di uno di essi, anche se la motivazione della scelta - effettuata *intuitu personae* - da formularsi all'esito di un apprezzamento complessivo del candidato e senza alcuna valutazione comparativa rispetto agli altri aspiranti, comporta soltanto la necessità di comprovare la avvenuta valutazione del possesso dei prescritti requisiti del prescelto, in modo che possa dimostrarsi la ragionevolezza della scelta effettuata anche in relazione, alla eventuale precedente non conferma del titolare di sede.

Si propone, inoltre, di rendere legislativamente certi i tempi relativi al procedimento di nomina al tutelare e dare maggiori certezze sia al soggetto da nominare che al Segretario non confermato. Al riguardo si ritiene di recepire i recenti orientamenti giurisprudenziali in tema di perentorietà del termine di 120 giorni per la conclusione del procedimento di nomina del Segretario Comunale e sull'individuazione del momento da cui decorre il termine stesso. La normativa vigente (art. 100 TUEL) fa riferimento, per individuare la suddetta decorrenza, alla "data di insediamento del sindaco". Tale dicitura ha dato adito a dubbi interpretativi. E'

condivisibile la recente pronuncia del C.d.S. (sentenza n. 4694/2006) secondo la quale i 120 giorni decorrono dalla data di “proclamazione degli eletti”; si propone, pertanto di modificare in tal senso il TUEL. Si ritiene opportuno, a conferma della **obbligatorietà della figura del Segretario Comunale**, inserire nel TUEL la sanzione della rimozione del sindaco e dello scioglimento del consiglio Comunale per le amministrazioni comunali che si rifutino di nominare il Segretario entro il termine fissato dalla legge o che rifiutino l'assegnazione d'ufficio del Segretario da parte dell'Agenzia (in tal senso vedi sent. TAR Emilia Romagna n. 3687 del 25 ottobre 2004 secondo la quale: “Il sindaco e/o il presidente della Provincia che, a seguito della nomina del Segretario generale da parte dell'Agenzia ai sensi del Co. 4, con atti o comportamenti reiterati ne ostacola la presa di servizio, commette grave violazione di legge ai sensi dell'Art. 142 Co. 1. In tal caso si procede alla rimozione del sindaco e allo scioglimento del consiglio Comunale ai sensi dell'Art 141 o 142 TUEL”).

Si ritiene utile fare definitiva chiarezza, in via legislativa, sulla competenza alla nomina del Segretario Comunale in caso di scioglimento del consiglio Comunale recependo quanto già affermato dall'Agenzia Nazionale dei Segretari con delibera n. 118/2004, dal Min. Interno con nota del 15 Luglio 2004 e dal CGA Sicilia, sez. consultiva, con parere n. 290/2001, secondo i quali in caso di scioglimento del consiglio Comunale e provinciale ai sensi del Co. 6 e negli altri casi previsti dall'art 141 del TUEL il potere di nomina e revoca del Segretario generale è esercitato dal Commissario Straordinario ovvero dalla Commissione Straordinaria in base alle procedure e con i termini previsti per il sindaco e per il presidente della Provincia.

Si ritiene, inoltre, opportuno inserire un termine per la presa di servizio decorrente dalla conclusione del procedimento di nomina del Segretario al fine di assicurare la continuità del servizio negli enti. Infine si ritiene opportuno prevedere, in caso di nomina presso altro ente, l'inserimento dell' obbligo di preavviso, da parte del Segretario nei confronti dell'Amministrazione presso la quale presta servizio.

Le due ultime proposte (termine per la presa di servizio e obbligo di preavviso) potrebbero apparire limitative delle prerogative del Segretario in caso di cambio di sede. In realtà una diversa chiave di lettura le fa apparire come regole deontologiche che, assicurando una migliore funzionalità degli enti locali, valorizzano l'immagine e la professionalità del Segretario Comunale.

Pertanto si propongono le seguenti modifiche (le modifiche proposte sono evidenziate di colore rosso) al TUEL e al Regolamento di attuazione:

Art. 99. Nomina	<i>Art. 99. Nomina</i>
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'articolo 98.	<i>1. Il sindaco e il presidente della provincia nominano il Segretario generale, che dipende funzionalmente dal capo dell'amministrazione, scegliendolo tra gli iscritti all'albo di cui <u>all'articolo 98.</u></i>

<p>2. Salvo quanto disposto dall'articolo 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.</p>	<p><i>2. Salvo quanto disposto <u>dall'articolo 100</u>, la nomina ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia che lo ha nominato: l'avvio del procedimento di nomina del Segretario generale è disposto dal sindaco mediante richiesta all'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali di pubblicazione dell'avviso relativo alla vacanza della sede. L'attivazione del procedimento di nomina non presuppone un provvedimento di non conferma o revoca del Segretario generale in carica il quale continua ad esercitare le funzioni fino alla nomina del nuovo Segretario (così CdS n. 2706/2005)</i></p> <p><i>Il sindaco, prima di avviare il procedimento di nomina del nuovo Segretario, nei termini previsti dal successivo comma 3, comunica, con atto motivato, al Segretario titolare la sua volontà di volerlo sostituire.</i></p>
<p>3. La nomina è disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco e del presidente della provincia, decorsi i quali il Segretario è confermato.</p>	<p><i>3. Il procedimento di nomina è avviato non prima di 60 giorni decorrenti dalla data di proclamazione del sindaco e del presidente della provincia e deve concludersi con l'accettazione del Segretario, non oltre 120 giorni dalla stessa data, decorsi i quali il Segretario generale è automaticamente confermato. La conferma espressa del Segretario generale titolare in servizio, eventualmente disposta dal sindaco o dal presidente della provincia prima del termine massimo di cui al presente comma, è irrevocabile.</i></p>
	<p><i>4. Nel caso in cui il sindaco non provvede alla nomina del Segretario nel termine di cui al 3 comma, l'Agenzia, sulla base di criteri</i></p>

	<p><i>preventivamente stabiliti, provvede, nel rispetto della fascia di appartenenza dell'ente e del Segretario, alla nomina del titolare tra i segretari in disponibilità e subordinatamente tra quelli iscritti nell'albo di cui <u>all'articolo 98</u> che non hanno mai assunto servizio.</i></p>
	<p><i>5. Il rifiuto del Segretario ad assumere servizio comporta la cancellazione dall'albo di cui <u>all'art. 98.</u></i></p>
	<p><i>6. In caso di trasferimento presso altra sede il Segretario generale deve darne comunicazione al sindaco o al presidente della provincia della sede ove presta servizio con un preavviso minimo di 45 giorni. Il Segretario deve assumere servizio presso la nuova sede entro 60 giorni dalla conclusione del procedimento di nomina, decorsi i quali la nomina diviene inefficace.</i></p>
	<p><i>7. Il sindaco e/o il presidente della provincia che, a seguito della nomina del Segretario generale da parte dell'agenzia ai sensi del Co. 4, con atti o comportamenti reiterati ne ostacola la presa di servizio, commette grave violazione di legge ai sensi dell'Art. 142 Co. 1. In tal caso si procede alla rimozione del sindaco e allo scioglimento del Consiglio Comunale ai sensi dell'Art 141 o 142 TUEL.</i></p>
	<p><i>8. In caso di scioglimento del consiglio Comunale e provinciale ai sensi del Co. 6 e negli altri casi iprevisti dall'art 141 del TUEL il potere di nomina e revoca del Segretario generale è esercitato dal Commissario Straordinario ovvero dalla commissione straordinaria in base alle procedure e con i termini previsti per il sindaco</i></p>

	<i>dalla commissione straordinaria in base alle procedure e con i termini previsti per il sindaco e per il presidente della provincia.</i>
100. Revoca	Art. 100. Revoca
1. Il Segretario può essere revocato con provvedimento motivato del sindaco o del presidente della provincia, previa deliberazione della giunta, per violazione dei doveri d'ufficio.	<i>1. Il Segretario generale può essere revocato con provvedimento motivato del sindaco o del presidente della provincia, previa deliberazione della giunta, solo per gravi e ricorrenti violazioni dei doveri d'ufficio</i>
	<i>2. Il procedimento di revoca deve svolgersi con le stesse garanzie previste per la restante dirigenza del comparto del relativo contratto collettivo di lavoro.</i>

Procedimento di nomina (Norma da inserire nel Regolamento di attuazione)

1. A seguito della pubblicazione della vacanza della sede di servizio, ai sensi del co. 2 dell'art. 99 del TUEL, i segretari generali aspiranti manifestano il loro interesse alla nomina. Il sindaco e/o il presidente della provincia ha l'obbligo di convocare tutti gli aspiranti.
2. La nomina verrà effettuata *intuitu personae*, con provvedimento motivato, a seguito della valutazione dei *curricula* e del colloquio personale del sindaco e/o del presidente della provincia con i singoli aspiranti .¹
3. L'atto di nomina del Segretario generale deve esporre le ragioni della scelta che, senza alcuna valutazione comparativa tra gli aspiranti, deve essere fondata sull'accertamento del possesso dei requisiti e dei titoli specifici del prescelto. ²

¹ tale norma consentirà di espungere dal sistema la prassi, per fortuna non eccessivamente diffusa, delle pseudoselezioni operate da commissioni varie o, a volte, dal Direttore Generale.

² Tale norma può sembrare limitativa e restrittiva, in realtà è una mera presa d'atto degli orientamenti giurisprudenziali più recenti (in tal senso CdS sez IV n. 120/1999, n. 1139/1998 e, da ultimo, CdS sez IV n. 2706/2005) e delle ultime tendenze legislative che stanno sgretolando il "dogma" dell' immotivazione degli atti di alta amministrazione. Del resto tale previsione costituirebbe anche un'utile guida per il capo dell'Amministrazione consentendogli di emanare un atto "inattaccabile".

IL NODO DELLE CONVENZIONI “SELVAGGE”

L'esigenza di disciplinare compiutamente l'istituto delle convenzioni di segreteria non può prescindere dalla previa considerazione di alcuni aspetti fondamentali: da sempre l'istituto della convenzione ha concretizzato una soluzione rivolta al raggiungimento di principi di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, qualora utilizzato in contesti territoriali che, oltre ad andare incontro all'applicazione delle forme organizzative dell'esercizio associato dei servizi secondo lo spirito del TUEL, ne richiedevano altresì una traduzione operativa per soddisfare e risolvere le necessità di risparmio ed ottimizzazione di risorse delle micro realtà comunali diffusissime sul territorio. L'istituto della convenzione costituisce infatti, per molteplici realtà comunali di piccole dimensioni, l'unica possibilità offerta dal sistema per fronteggiare oneri di spesa derivanti dalla presenza di un Segretario titolare, discorso quest'ultimo accentuato dalla tendenza, sempre più consolidata a livello centrale, di tagliare i trasferimenti in direzione delle autonomie.

La convenzione traduce quindi una soluzione storicamente efficace per un'articolazione funzionale delle responsabilità di direzione all'interno delle micro-realtà comunali, sposando la necessità che tale responsabilità non si polverizzi, ma altresì venga valorizzata nelle medesime realtà, in base ad un principio di adeguatezza che possa rendere la soluzione associata non eccessivamente dispersiva e disfunzionale per i comuni stessi.

In effetti, a ben riflettere, le convenzioni tra comuni per l'ufficio di segreteria possono avere un senso per gli enti “polvere”, come prima tappa di una più ampia integrazione interComunale che porti ad un'unione e poi ancora, possibilmente, ad una fusione: la politica legislativa italiana, a partire dalla riforma del 1990, è del resto tutta improntata a favorire l'accorpamento degli enti locali più piccoli, per palesi ragioni di efficienza.

Così, le convenzioni per il servizio di segreteria Comunale, in tanto potranno dirsi indirizzate verso la cura dell'interesse pubblico, in quanto esse: a) riguardino comuni di minime dimensioni, per cui l'aspetto del risparmio sulla retribuzione di un funzionario/dirigente pubblico possa considerarsi effettivamente significativo in ordine alla sua incidenza sul bilancio dell'Ente; b) siano inserite in un contesto di più ampio e progressivo coordinamento tra i servizi di tali piccoli comuni e possano, per questa via, essere giustificate dal punto di vista dell'efficienza.

Allo stato attuale va tenuta presente la necessità che tale istituto venga utilizzato secondo modalità corrette da un ulteriore punto di vista, in modo che non si traduca in una spada di Damocle per i segretari medesimi, permettendo ad alcuni, maggiormente “visibili” e “radicati” sul proprio territorio, di togliere effettivamente dal mercato possibilità di inserimento professionale nei confronti di chi si trova in posizione di disponibilità, di chi intende giungere sul territorio medesimo da un'altra regione, o maggiormente di chi (COA) ha necessità di

strumentale della convenzione, si è realizzato, causando difatti l'eliminazione dal mercato di centinaia di sedi segreteria, ad esclusivo discapito della categoria medesima e a vantaggio di pochi "signorotti del territorio".

Premesso ciò, proviamo ad ipotizzare regole che costituiscano un sistema di disciplina dell'istituto delle convenzioni tale da controllare il fenomeno, oggi definito anche dalla dottrina "selvaggio", senza che, come l'esperienza sta dimostrando, si sviluppino da esso fenomeni patologici che, si ribadisce, vanno a discapito, in primo luogo, della categoria e, poi, degli enti, che invece dovrebbero fare ricorso allo strumento convenzionale come fonte di efficienza, efficacia e funzionalità.

La proposta

- **SOGLIA DIMENSIONALE PER L'ISTITUZIONE DI CONVENZIONI:**
15.000 ABITANTI.
- **NUMERO MASSIMO DI ENTI IN CONVENZIONE:**
 - a) 4 ENTI FINO AL TOTALE COMPLESSIVO DI 3.000 ABITANTI (comuni polvere).
 - b) 3 ENTI FINO AL TOTALE COMPLESSIVO DI 10.000 ABITANTI, DI CUI ALMENO 1 NON SUPERIORE A 1.000 ABITANTI.
 - c) 2 ENTI, SE UNO DEI DUE SUPERA I 10.000 ABITANTI, L'ALTRO IN OGNI CASO NON DEVE SUPERARE I 5000 ABITANTI.

Oppure:

2 ENTI DA 3000 A 10000 ABITANTI, FINO AD UN MASSIMO COMPLESSIVO DI 15.000 ABITANTI.

Ulteriore presupposto necessario ed indispensabile a sostegno dell'istituzione della convenzione:

- vicinanza geografica: la massima distanza dal Comune capo-convenzione può ipotizzarsi al massimo in 35 chilometri.

La contiguità geografica può rappresentare naturalmente un elemento di funzionalità della convenzione, se finalizzato altresì al risparmio delle spese di accesso alla sede non capo-convenzione. Ovviamente il criterio va filtrato nella sua applicazione, a seconda delle peculiarità delle specifiche situazioni, ed in ciò potrebbe essere opportuno differenziare elementi soggettivi a seconda dei vari contesti territoriali in cui si ricorre al convenzionamento (pianura anziché territori di montagna, isole, ecc.).

ULTERIORI CONSIDERAZIONI:

- L'eventuale adozione di tale sistema di regolamentazione delle convenzioni andrebbe a limitare fortemente, anche alla luce dell'ipotizzato livellamento delle fasce professionali (C da 0 a 10.000 ab.), la prassi costante di costituire "artificiosamente" sedi di segreterie generali mediante convenzionamento di comuni di non trascurabili dimensioni;
- nell'ipotesi di sedi disagiate, di piccole dimensioni e situate, per esempio, in territori montagnosi od isolani, si potrebbe ipotizzare un lieve incremento della soglia di maggiorazione oggi prevista nel 25 % del trattamento retributivo della singola sede di segreteria oppure la possibilità dell'alloggio di servizio per il Segretario.

IL PROBLEMA DELLA “TUTELA REALE” DEL SEGRETARIO. IL CASO DELLA REVOCA

La copiosa giurisprudenza dei Tribunali del Lavoro degli ultimi tempi sembrava aver fugato ogni dubbio sul riconoscimento della effettiva tutelabilità della posizione del Segretario Comunale e provinciale nelle ipotesi di revoca illegittima da parte dei sindaci per infondate “gravi e persistenti violazioni ai doveri di ufficio...”.

Invece, come un fulmine a ciel sereno, il Giudice del Lavoro del Tribunale di Lecce, smentendo l'orientamento formatosi in questi anni, con una ordinanza dalla motivazione molto opinabile, ha fornito un’“inquietante” interpretazione dell’articolo 99, comma 2, del decreto legislativo 18/08/2000 da cui si evincerebbe una figura di Segretario Comunale e provinciale del tutto avulsa dall’ambito e dalla disciplina propri del “pubblico funzionario”, trasformandola in una sorta di “precario”.

L’Ordinanza dell’ 8 giugno 2006 del Giudice del Lavoro di Lecce - dott.ssa Ferreri, con cui si rigetta il ricorso ex art. 700 c.p.c. finalizzato, appunto, alla reintegra di un Segretario illegittimamente revocato, dopo aver richiamato la normativa di riferimento, si sofferma in particolare sul richiamato art. 99, comma 2, che espressamente statuisce:

“Salvo quanto disposto dall’articolo 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”.

Da tale disposizione il giudicante – andando oltre le vere intenzioni del legislatore - evince che:

- la fiduciarità del rapporto con il sindaco deve sussistere non solo nel momento della genesi, ma altresì durante lo svolgimento del rapporto medesimo, con conseguente possibilità di revoca per “sfiducia” o venir meno della fiducia “nella persona”, piuttosto che in ragione della correttezza nell’espletamento delle funzioni istituzionali;
- la nuova disciplina dei segretari comunali accosta questa figura professionale a quella di un “dirigente a tempo determinato” sotto il profilo delle funzioni e dell’instaurazione e risoluzione del rapporto di lavoro (revoca);
- **dalla revoca non discende automaticamente un danno immediato che dia titolo al Segretario Comunale di agire per la tutela della sua posizione, potendo egli provare solo successivamente, all’esito di un giudizio, l’effettiva lesione subita.**

Partendo dai principi surriportati, il Giudicante conclude che “... *la posizione giuridica invocata dal ricorrente (che aveva chiesto la reintegra immediata nel posto di lavoro ex art. 700 per illegittimità della revoca subita) si concreta in un **eventuale danno** suscettibile di valutazione economica e di risarcimento pecuniario: nell’attuale sistema contrattuale, infatti, non è consentito incidere sull’autonomia delle parti, non essendo coercibile l’obbligo a ricevere la prestazione ad eccezione dei casi espressamente previsti dalla legge (come nel caso della tutela reale accordata al lavoratore licenziato dall’ art. 18 della Legge 20 maggio 1970 n. 300*

nell'ambito del rapporto di lavoro a tempo indeterminato con un lavoratore che non abbia la qualifica dirigenziale).”

In buona sostanza, il magistrato del lavoro di Lecce ha escluso la tutelabilità reale della posizione del Segretario Comunale illegittimamente revocato, ritenendo che in tale posizione non sia consentito il ricorso al provvedimento d'urgenza disciplinato dall'art. 700 cpc, non riconoscendosi in tali casi la sussistenza di diritti suscettibili di essere reintegrati in forma cautelare e urgente, e quindi la loro irreparabilità.

Per il giudicante il principio è stato chiaro: **il Segretario Comunale, anche nel caso di revoca illegittima dalle funzioni, non ha diritto e non potrà mai essere reintegrato nel posto di lavoro presso il Comune di sua titolarità non essendo – a priori - ritenuto irreparabile il pregiudizio subito !**

E qualora sia stato oggetto di attacchi personali e accuse infamanti proprio perché attento e ligio al suo dovere di garante della conformità a legge dell'azione amministrativa? E qualora abbia addirittura subito l'accusa della commissione di un reato, poi trasformata invece in un'ipotesi di calunnia a carico degli stessi accusatori? (Nel caso che ci occupa, giova ricordare che la magistratura ha effettuato la richiesta di rinvio a giudizio del sindaco e degli assessori per il reato di calunnia nei confronti dello stesso Segretario illegittimamente revocato).

Anche in questo caso, insomma, per il detto giudicante il Segretario Comunale, anche se revocato illegittimamente, non può richiedere ex art. 700 c.p.c. di essere reintegrato, dovendo aspettare un lungo giudizio di merito per avere giustizia!

L'assunto è molto pericoloso perché, quindi, consentirebbe ai sindaci un quasi libero potere di revoca del Segretario Comunale. Infatti, stante l'attuale e perdurante assenza di norme contrattuali che garantiscano un procedimento di revoca secondo canoni di correttezza e buon andamento ed essendo oramai comprovata la scarsa incisività dell'Agenzia nelle azioni a tutela dei segretari, un sindaco potrebbe arrivare a decretare ed applicare la massima sanzione con efficacia immediata (con la prevedibile conseguenza, magari, della comparsa sulla stampa di articoli denigratori e lesivi per il Segretario revocato) nella perfetta consapevolezza che il Segretario non avrà possibilità alcuna di ottenere giustizia immediata mediante la reintegra nel suo posto di lavoro, salvo il rischio per lo stesso sindaco di dover riconoscere – eventualmente - un risarcimento pecuniario allo stesso Segretario, magari dopo vari anni di giudizio ed a spese dei cittadini- amministrati!

Ma per fortuna il “tenace” collega ha proseguito la sua battaglia ottenendo un risultato importantissimo per tutta la categoria.

Ha infatti proposto appello alla sfavorevole Ordinanza ottenendo dal Tribunale di Lecce, in sede di reclamo, la riforma del provvedimento di reiezione dell'istanza ex art. 700 c.p.c. essendo stata riconosciuta anche in capo al Segretario la piena applicabilità degli strumenti di tutela reale previsti dal nostro ordinamento, stante il suo peculiare ruolo istituzionale.

Per effetto di ciò **il Tribunale ha ordinato all'ente la reintegra del Segretario nel suo posto di lavoro per essere quest'ultimo stato, ad una prima cognizione della causa, pretestuosamente ed**

Per effetto di ciò **il Tribunale ha ordinato all'ente la reintegra del Segretario nel suo posto di lavoro per essere quest'ultimo stato, ad una prima cognizione della causa, pretestuosamente ed illegittimamente revocato** (Tribunale di Lecce, Sez. Lavoro - Reclamo, Collegio Fiorella-Sodo-Colluto, ord. 21.09.2006).

Analizzando la vicenda descritta si rendono necessarie alcune riflessioni propositive oltre che rinnovare la nostra massima solidarietà al collega.

In questo sistema è evidente la necessità di prevedere, al di là delle prospettive di riforma e rafforzamento del ruolo e delle garanzie di stabilità del rapporto di lavoro del Segretario Comunale, una norma contrattuale che, ponendo tutti al riparo dalla possibilità di subire simili abusi, estenda espressamente al Segretario Comunale e provinciale l'applicabilità della disciplina della tutela reale del posto di lavoro prevista dall'art. 18 della Legge 20 maggio 1970 n. 300.

Forse solo dopo tale innovazione i sindaci e le amministrazioni potrebbero essere indotti ad applicare l'estremo strumento sanzionatorio della revoca non più con spregiudicatezza e pretestuosità nei confronti del Segretario resosi eventualmente "colpevole" di non essere stato accondiscendente alle volontà o magari a scelte di abnorme antieconomicità ed illegittimità di una amministrazione, ma solo nei casi di effettiva e accertata necessità e a seguito della commissione di "...gravi e persistenti violazioni dei doveri d' Ufficio ...".

Tali violazioni - si auspica anche qui una imminente previsione di modifica contrattuale - devono essere acclarate da organismi "terzi" che debbono essere composti quindi da soggetti diversi da quelli direttamente interessati ad applicare la sanzione e che abbiano le dovute competenze tecniche. Solo dopo aver ottenuto il parere favorevole di tale organo (collegio) l'amministrazione potrebbe poi procedere ad effettuare la revoca del Segretario.

Ciò in analogia con quanto previsto per tutti i dipendenti pubblici per i quali vale il principio garantista secondo cui colui che avvia il procedimento del licenziamento deve essere diverso da quello cui è demandata l'applicazione della sanzione; è veramente assurdo che per il Segretario sia una sola persona, il sindaco, ad avviare il procedimento, contestare gli addebiti e successivamente revocare, con proprio decreto, il funzionario, quasi come se possedesse su di lui l'antico "... diritto di vita o di morte..."!).

L'IMPEGNO NEL SINDACATO: DAL PART-TIME AL FULL-TIME

L'attuale configurazione organizzativa dell'Unscp si basa su un principio di fondo: la volontarietà dell'impegno sindacale. Sappiamo bene che le fortune del nostro sindacato sono state, ed oggi ancor di più, incentrate sul lavoro costante, la passione e l'entusiasmo di pochi colleghi che da sempre seguono le sorti dell'Unscp.

Tutti i componenti degli organi nazionali, regionali e provinciali, benché eletti democraticamente, continuano a svolgere le loro funzioni di segretari comunali cumulando impegni che a volta diventano difficilmente conciliabili, soprattutto in alcune fasi calde come quella attuale, in cui vi sono in gioco definizione dello status, rinnovo del CCNL e rinnovo degli organi sindacali e delle agenzie.

E' forse arrivato il momento che la nostra organizzazione sindacale si trasformi e segua l'esempio di altre più grandi in cui vi sono impegnate delle professionalità a tempo pieno.

Ciò che si vuole proporre è di prevedere la costituzione di un nuovo organo sindacale (collegio, commissione, nucleo o altro...) inserendo, cioè, nell'organigramma dell'Unione un ristretto gruppo di colleghi, da scegliersi democraticamente sulla base di comprovate esperienze e specifiche competenze, che possa svolgere a tempo pieno la delicata *mission* sindacale.

Il compito di questo ristretto nucleo di esperti, coordinato dal Segretario Nazionale, sarebbe proprio quello di:

1. studiare permanentemente l'evoluzione della figura del Segretario Comunale e provinciale alla luce dell'evoluzione normativa degli enti locali e supportare la nostra delegazione trattante in tutte le fasi delle trattative sindacali finalizzate alla sottoscrizione dei vari livelli di contrattazione;
2. svolgere il ruolo essenziale di un sindacato inteso come servizio agli iscritti, ossia garantire un supporto permanente ai colleghi; ciò consentirebbe di far divenire la nostra organizzazione sindacale un vero e proprio punto di riferimento su ogni materia che riguardi il trattamento giuridico ed economico (es. stipendi, riscatto anni di laurea, indennità di risultato, ecc.) o l'applicazione di alcuni istituti contrattuali, evitando che si creino prassi difformi, a volta a distanza di pochi chilometri, le quali poi rischiano di provocare interventi legislativi o di natura amministrativa punitivi per tutta la categoria (la vicenda del rapporto tra l'applicazione degli istituti del galleggiamento e dell'incremento dell'indennità di posizione ne è una prova recente.....);
3. costituire un "centro di studi" che funga da guida per tutti gli iscritti in modo da fornire il punto di vista ufficiale dei segretari su particolari e complesse questioni giuridiche (si pensi ad es. all'interpretazione dell'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 relativamente al problema dell'affidamento diretto dei servizi alle società miste).

E' evidente che tali attività, se svolte in via continuativa, richiedono un impegno costante, e quindi spesso inconciliabile con l'esercizio della professione negli enti. Si tratterebbe allora di costituire un percorso

premiante per coloro che, in possesso di determinati requisiti, accettassero di svolgere l'attività sindacale a tempo pieno garantendo loro il trattamento giuridico -economico e di progressione in carriera nella misura massima. Il percorso incentivante si giustificerebbe per il ruolo strategico che il nuovo organo andrebbe ad assumere a beneficio dell'intera categoria.

Lo stesso metodo, a dispetto di quanto accaduto fino ad oggi, dovrebbe essere utilizzato per assegnare i segretari comunali presso la Scuola Superiore e l'Agenzia a patto che siano stabiliti a monte ben delineati requisiti per poter accedere a tali incarichi. Si tratterebbe di un investimento di cui tutto il sistema gioverebbe.