



**UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

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

*<http://www.segretarientilocali.it>*

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

**Roma, 25.02.2012**

## **Documento del Consiglio Nazionale del 25/02/2012**

### **Temi per la riforma del Segretario Comunale e Provinciale e della dirigenza apicale**

Il Consiglio Nazionale del 25 febbraio ha lanciato i temi per la discussione, in tutte le articolazioni territoriali dell'Unione, di una riforma complessiva del ruolo e delle funzioni del Segretario Comunale e Provinciale.

La figura del Segretario Comunale e Provinciale, che è da sempre centrale e fondamentale per il buon funzionamento del sistema amministrativo locale, sta attraversando una delicata fase di cambiamenti, dalla gestione dell'Albo e della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale a, in parte, le stesse funzioni e competenze. E questi cambiamenti in larga misura sono avvenuti senza tener conto adeguatamente delle reali esigenze del sistema delle Autonomie e degli stessi Segretari.

L'Unione ritiene che sia arrivato il tempo di affrontare finalmente una riforma organica, che sciogla definitivamente i nodi e le ambiguità del presente e del recente passato, una riforma capace di superare in modo innovativo, e anche con coraggio, schemi e impostazioni non più attuali, che faccia del Segretario una moderna figura di dirigente apicale, capace di assicurare in tutti gli enti innovazione e buon andamento dell'azione amministrativa, punto di riferimento e di forza per l'intero assetto istituzionale delle Autonomie.

L'Unione chiama quindi tutte le proprie articolazioni Regionali e Provinciali, tutti i propri iscritti e in generale tutta la categoria a discutere e confrontarsi, in assemblee, e con scritti e proposte, sui temi e le linee di fondo che il Consiglio Nazionale ha individuato.

Siamo certi che la discussione sarà appassionata e trasparente, come sempre fra i Segretari, e che ne scaturirà un grande contributo che l'intera categoria saprà offrire al Governo e alle Autonomie Locali, con l'unico fine di dare al Paese una classe dirigente autorevole e competente, e una Pubblica Amministrazione che sappia essere un vero punto di forza del Paese.

# **Temi per la riforma**

## **Funzione del Segretario**

Il sistema amministrativo attuale è fondato sulla distinzione fra attività di indirizzo politico e attività gestionali, e sulla sempre più evidente necessità di assicurare unitariamente e costantemente la rispondenza dell'attività a più canoni di riferimento (legalità, vincoli economici, efficienza, trasparenza, partecipazione del privato cittadino etc.). Occorre allora dotare l'ente locale di una dirigenza professionale in grado di assicurare complessivamente il presidio e la corretta attuazione di questi principi. Se è così, e se è evidente che anche per l'ente locale come per ogni forma organizzativa occorre individuare una funzione dirigenziale apicale, allora la funzione a cui va chiamato il Segretario Generale è quella di garanzia complessiva di tutti questi aspetti nodali dei canoni di funzionamento dell'attività pubblica negli enti.

Serve cioè una attività di direzione apicale complessiva, che in funzione di snodo e raccordo fra politica e gestione, integri le due fasi per assicurare l'attuazione degli indirizzi, e sappia portare a sintesi i diversi canoni dell'attività amministrativa in modo da garantire con essi il complessivo buon andamento dell'attività amministrativa.

La funzione di direzione non va intesa, quindi, né solo come giuridico – amministrativa né solo come manageriale, ma in senso più lato e generale, quasi di direzione istituzionale, presupponendo una cultura professionale dei complessivi e diversi meccanismi di funzionamento dell'ente.

Il concreto esercizio della direzione deve però necessariamente differenziarsi in relazione alla diversa dimensione e complessità degli enti, quindi resta il principio di una funzione maggiormente orientata a governare la gestione negli enti di minima dimensione, e di una funzione maggiormente volta a governare gli assetti organizzativi e l'attuazione delle politiche complessive negli enti di massima dimensione.

Una funzione apicale così disegnata è unica in tutti gli enti, ma non deve limitare l'autonomia organizzativa degli enti stessi, in particolare più grandi, dovendo essi poter adottare moduli che introducano, fermo il ruolo del segretario, figure di più specifica professionalità, aggiuntive anche ai fini di coadiuvare e supportare i processi volti all'attuazione degli indirizzi e al coordinamento della gestione.

## **Il Segretario e i nuovi livelli di governo e di esercizio delle funzioni amministrative**

Se i processi di aggregazione delle funzioni amministrative su aree ottimali stanno conducendo a prevedere l'Unione dei Comuni come livello istituzionale deputato a svolgere le funzioni fondamentali assegnate al livello territoriale, in luogo dei singoli comuni aderenti, allora le Unioni diventano il centro di cura degli interessi pubblici e di sviluppo e tutela del territorio di riferimento. Se è così è evidente che vanno a cambiare gli assetti organizzativi che prima erano necessari nei piccoli comuni, mentre devono prevedersi i nuovi assetti organizzativi nelle Unioni, e tali nuovi assetti non possono certo essere "deboli", perché è lì che si definisce e si attua l'azione amministrativa per il territorio. E' quindi necessario dotare le Unioni della figura del Segretario, non più come mera eventualità ma come figura necessaria, e prevedere che l'Unione costituisca una autonoma sede di segreteria. E' evidente che i singoli comuni, pur restando a loro volta sede di segreteria, dovranno calibrare la presenza del Segretario (del comune) in relazione alle restanti funzioni; questo dunque, specie nella delicata fase di attuazione dei processi aggregativi e della loro

implementazione e messa a regime del funzionamento ottimale delle Unioni, non implica che del Segretario si possa fare a meno in tali enti, ma piuttosto che esso deve coadiuvare i processi funzionali allo svolgimento delle funzioni associate.

In questa fase transitoria, fermo il costante dialogo con le Autonomie, non può che essere utile se non indispensabile comunque individuare quale Segretario dell'Unione uno dei Segretari dei comuni ad essa aderenti, e adottare fin da subito modalità di costante coordinamento fra questi e gli altri segretari affinché si lavori sinergicamente per supportare i processi di associazione e di integrazione delle funzioni e dei servizi. I Segretari sono chiamati a mettersi coraggiosamente al servizio dell'attuazione di questi nuovi diversi livelli di governo territoriale, essendosi essi la figura professionale maggiormente in grado di interpretare e risolvere i nodi che collegati a questo processo. Inserire, invece, come segretari delle Unioni soggetti diversi significherebbe da un lato non approfittare del patrimonio professionale più qualificato, il che è ovviamente un controsenso proprio per l'importanza e la complessità dei processi in corso, e dall'altro lato anche un inutile e dannoso aggravio di spesa per le realtà territoriali coinvolte.

Occorre quindi approfondire, insieme alle associazioni esponenziali dei piccoli comuni, i temi posti, affrontando nei modi più condivisi e utili per gli enti stessi la delicata fase transitoria, e perché si possa in tempi rapidi prevedere normativamente l'autonoma sede di segreteria dell'Unione.

Altrettanto è a dirsi per il riordino delle funzioni delle Province, siano esse di rango costituzionale o di "secondo livello" per l'Area vasta.

L'assetto istituzionale, ma anche di concreto esercizio, delle funzioni amministrative sui livelli vasti di territorio, pur nell'attuale estrema incertezza propositiva, richiede un ripensamento del tradizionale ancoraggio del Segretario solamente a (Comuni e) Province. Per garantire coerenza e tenuta dell'intero assetto amministrativo locale si pone, quindi, il tema della necessità di assicurare la figura di dirigente apicale anche laddove vi siano nuovi centri istituzionali e amministrativi ove si curano e sviluppano le funzioni fondamentali ed il governo del territorio, secondo un principio che garantisca l'effettivo presidio omogeneo della funzione fondamentale di snodo e raccordo fra attività di indirizzo e programmazione e attività di gestione delle funzioni e dei servizi pubblici e di garanzia del buon andamento dell'attività, che altrimenti verrebbe a mancare per ambiti, anche rilevanti e strategici, dell'attività amministrativa stessa.

## **La costruzione di una classe dirigente apicale**

Se si intende assicurare al sistema amministrativo locale una figura di dirigente apicale che sappia superare i limiti e le ambiguità del passato (la dicotomia fra segretari e direttori, la poca chiarezza dei rispettivi ruoli, la estrema diversità dei processi di reclutamento della dirigenza apicale, il senso e il significato dello spoil system, e così via), occorre allora compiere scelte coraggiose, che riportino ad una logica di sistema le contraddizioni del passato.

In primo luogo, se si condivide la necessità di un ruolo apicale, allora occorre con realismo e con vantaggio per il sistema stesso, investire sulla dirigenza pubblica abbandonando visioni miracolistiche sulla possibilità di "rubare" altrove una dirigenza attrezzata sul presupposto (gusto o sbagliato che sia) che all'interno del sistema non ci sia. Una visione di questo tipo comporterebbe di fatto una rinuncia a dotare le Autonomie di una propria Scuola di alta formazione, una rinuncia a creare una classe dirigente al servizio delle Autonomie e per esse del Paese, e l'ulteriore indebolimento strutturale dell'intero sistema pubblico.

Non dobbiamo, insomma, allontanarci dai modelli di successo di altri paesi, come la Francia e la sua famosa Scuola, ma piuttosto tornare ad avvicinarci a questi, con l'obiettivo di colmare il gap che separa la nostra pubblica amministrazione e la sua dirigenza da quelle esperienze.

Occorre allora tornare ad avere un soggetto istituzionale presso cui incardinare la fondamentale funzione di reclutamento, formazione e governance dell'alta dirigenza locale.

Se l'Agenzia, nella sua precedente esperienza, non ha potuto o saputo svolgere tale ruolo, la mera assegnazione dell'Albo dei Segretari al Ministero non va nella direzione di rimediare agli errori e rafforzare l'autorevolezza del sistema della dirigenza apicale locale, ma solo in quella di rimediare a pur deprecabili eccessi di spesa. Prendiamo atto della sensibilità istituzionale dimostrata in questi mesi dal Ministro degli Interni su questo tema, e della ricerca positiva di forme di coinvolgimento del sistema delle Autonomie, e degli stessi Segretari, nel governo dell'Albo e della Scuola, e riteniamo che sia questo fondamentale per garantire in questa fase che non si disperda un patrimonio di professionalità e non si vada verso erronee direzioni tese a riportare il Segretario a ruoli non utili e non necessari nel sistema delle Autonomie.

Resta tuttavia il nostro convincimento che debba, in sede di Carta delle Autonomie, o in ogni altra sede opportuna, prevedersi il nuovo soggetto istituzionale cui assegnare, con rinnovato rigore e nel pieno rispetto di coerenti margini di spesa, il delicato ruolo di reclutamento formazione e governo della dirigenza apicale degli enti, con la piena partecipazione delle Autonomie, e degli stessi Segretari, oltre che della rappresentanza del Governo. Tale nuovo soggetto dovrà avere una effettiva capacità di garantire a tutti gli enti una classe dirigente attrezzata, ed assicurare una generale autorevolezza della dirigenza pubblica locale e del sistema amministrativo locale.

Altrettanto importante è come si perviene a comporre la dirigenza apicale e attrezzare la figura del Segretario, superando come si diceva le contraddizioni del passato e creando una logica di sistema che sia capace di assicurare in modo omogeneo a tutto il sistema amministrativo locale ciò di cui ha maggiormente bisogno.

I requisiti che assicurano la professionalità sono da un lato il reclutamento e la successiva formazione operata al livello nazionale dal soggetto istituzionale di cui si è detto, prendendo per i livelli iniziali di carriera il meglio delle nuove generazioni, ovviamente con i titoli di studio della laurea specialistica, e per inciso non necessariamente solo in materia giuridica, rendendo di fatto il percorso della dirigenza apicale locale uno sbocco professionale in grado di attrarre nella pubblica amministrazione le figure più promettenti e motivate; dall'altro lato agganciare al merito e alla competenza effettivamente detenuta e dimostrata tutto il successivo percorso di carriera, anche nella nomina nei singoli enti, accompagnandolo con un costante aggiornamento e la periodica verifica della professionalità, e dei risultati effettivamente conseguiti.

Crediamo che per il reclutamento di grado iniziale debba anche prevedersi un canale, altrettanto rigoroso e con ovviamente i medesimi titoli di studio, ma con quota riservata, per i migliori funzionari e responsabili di servizio degli enti locali; vi sono esperienze professionali che costituiscono una ricchezza del territorio, e che debbono potersi mettere al servizio di funzioni più elevate.

Insomma, proponiamo un reclutamento ordinario con corso concorso, rivisto secondo canoni di conformità alle migliori esperienze europee, prevedendo anche quote riservate (di partecipazione al medesimo corso concorso) per i funzionari degli enti locali.

Per le fasce professionali più elevate (comuni sopra i 100.000 abitanti e capoluogo di regione), il Segretario Generale deve provenire da rigorosissimi percorsi di formazione, con ulteriore selezione dalle fasce professionali inferiori, in modo da garantire che non si tratti di mere idoneità facilmente acquisibili sul presupposto che sia poi la nomina politica a fare da selezione (spesso appunto solo politica), ma che si crei davvero una dirigenza apicale particolarmente qualificata per i differenti livelli di complessità di tali massime dimensioni organizzative e istituzionali. Solo in questa logica di massima professionalizzazione della figura apicale ai più alti livelli potrebbe porsi il tema del se prevedere forme di accesso a tale fascia professionale anche di dirigenti degli enti locali, purché

naturalmente non si snaturi ma semmai si arricchisca la garanzia di professionalità della figura e nel rigoroso rispetto del sistema di regolazione complessiva della figura del Segretario e dell'Albo.

Questo metodo complessivo di reclutamento consente di assicurare che le migliori esperienze professionali espresse dalla dirigenza apicale siano costituite e organizzate in un sistema coerente e solido, capace di assicurare nel tempo il continuo arricchimento professionale e una elevata competitività meritocratica per la selezione della fascia più elevata della figura dirigenziale apicale rappresentata dal Segretario Generale.

Tale sistema consente anche di superare la dicotomia fra Segretari e Direttori pure nel residuo ambito degli enti sopra i 100mila abitanti e nelle Province.

Resta il tema di se e come recuperare all'Albo o ruolo dei Segretari Generali della fascia più elevata anche le migliori esperienze di direttori generali ex art. 108 del testo unico. Questo tema non può che trovare soluzione nell'ambito dei complessivi fabbisogni e nel rispetto di una coerenza del profilo posseduto con quello di destinazione, che non è, come detto, esclusivamente manageriale, ma di più ampio respiro, di direzione complessiva e quasi istituzionale dell'ente. Solo in presenza di tali requisiti, per i soggetti che abbiano esercitato le funzioni per almeno 5 anni, potrebbe immaginarsi un accesso previo superamento di una selezione rigorosa che assicuri la reale rispondenza di tale ingresso ad un significativo arricchimento dei ruoli della dirigenza apicale.

## **Lo spoil system e il rispetto dei principi di meritocrazia**

Il sistema vigente per i Segretari è ormai completamente superato, appartiene ad una logica che è stata di fatto sconfessata dalla Corte Costituzionale e fortemente ridotta quando non eliminata in quasi tutti gli altri livelli dirigenziali dello Stato.

Non è più rimandabile quindi una riforma dello spoil system dei Segretari, una sua rimodulazione in modo che sia coerente con il resto dell'ordinamento della dirigenza pubblica, e che si rafforzi un processo di selezione meritocratica nei percorsi di carriera.

L'Unione è consapevole che l'esercizio di una funzione apicale di direzione complessiva non può non richiamare nelle sensibilità della politica il concetto di fiduciarità, e tuttavia occorre pervenire a soluzioni che non rendano incompatibili il ruolo del Sindaco nella nomina con la coerenza sia con i principi dettati dalla Corte sia con l'esigenza di assicurare la verifica e comparazione della professionalità dei Segretari che si candidano.

Occorre poi dire con chiarezza che lo spoil system, se rivisto e reso conforme a dette esigenze, è comunque coerente SOLO ed ESCLUSIVAMENTE proprio nell'ottica del ruolo di direzione complessiva istituzionale affidato al Segretario. Qualunque diverso ruolo, ed a maggior ragione ruoli di garanzia esclusi o magari addirittura contrapposti alla funzione di direzione, richiederebbe la eliminazione totale della nomina sindacale.

Ciò posto, per gli enti di minima dimensione noi crediamo che lo spoil system vada comunque eliminato, poiché sovrabbondante e talvolta complice involontario di situazioni di mancanza di continuità della presenza dei segretari nelle realtà amministrative minori, che si traduce in una diffusa minore qualità dell'azione amministrativa. Riteniamo che la nomina in tali enti debba avvenire da parte dell'organismo di gestione dell'Albo, sia pure previa opportuna consultazione con il Comune di destinazione.

Per gli enti di maggiori dimensioni la selezione e nomina può essere effettuata dal Capo dell'Amministrazione in base alla verifica comparativa della professionalità e competenza detenuta dai candidati, anche tenendo conto delle esigenze specifiche dell'ente, e col supporto dell'organismo di gestione per la previa verifica dei curricula dei Segretari candidati. La procedura va resa pubblica in ogni sua fase così come gli esiti della selezione.

In definitiva va affermato il principio che la fiducia che deve sussistere fra Capo dell'Amministrazione e Segretario è fiducia professionale, e si basa quindi sulla professionalità, dimostrata all'atto della nomina anche in relazione agli altri candidati, e nel corso del mandato in relazione ai risultati che si conseguono nel tempo.

## **Il “nome” Segretario Comunale e Provinciale**

Quanta parte degli equivoci sul ruolo e sulla funzione del Segretario nascono dal nome della figura? Il ruolo di un dirigente o di un direttore generale non sono equivocabili, l'attività di direzione è compresa nel nome stesso della figura. Nel nome “Segretario”, invece, il ruolo svolto non è implicito, non è immediatamente riconoscibile, e tuttora esso può evocare in qualcuno una visione riferita solo o principalmente ad aspetti “burocratici” e formali, quasi notarili.

Non è forse un caso che, giustamente, non ci si chieda mai se la figura del dirigente serve o meno, all'amministrazione pubblica (ci si chiede semmai se è bravo o meno, e come regolare l'esercizio delle sue funzioni); mentre troppe volte, sulla base della poca chiarezza sul ruolo, ci si è chiesti se servisse o meno, e in che modo, il Segretario Comunale e Provinciale.

Ebbene, si sciogla definitivamente l'equivoco: per Segretario Comunale e Provinciale noi intendiamo il dirigente apicale dell'ente locale, né di più né di meno. E non crediamo che si possa discutere se serve o meno, nell'organizzazione degli enti locali, una funzione di direzione apicale.

A nostro avviso in realtà il nome “Segretario Generale” va benissimo per la figura e funzione che si è delineata, e tuttavia – esclusivamente nell'ottica della chiarezza del ruolo e della sua compiuta affermazione - può aprirsi il tema della opportunità di una eventuale modifica del nome in Dirigente Apicale o Generale, o Direttore, o altro. Anche su questo, come su tutti i temi, le Unioni Regionali e Provinciali sono chiamate a dare il loro contributo.