

Documento finale 1^ convention segretari comunali liberi

Roma, 14 settembre 2013

Piattaforma per l'abolizione dello spoil system e la riforma dello status dei segretari comunali.

- ENTE DATORE DI LAVORO: MINISTERO DELL'INTERNO (rapporto di impiego); si può valutare la possibilità che una quota dei trasferimenti erariali sia vincolata al pagamento della retribuzione del segretario, che sarà corrisposta al comune se utilizzata
(
in alternativa alla soluzione che
sia lo stesso Ministero ad erogare direttamente gli emolumenti stipendiali ai Segretari, previo corrispondente taglio dei trasferimenti erariali
)
: tale soluzione avrebbe altresì il vantaggio di disincentivare le convenzioni e garantire uniformità di trattamento economico.

Si potrebbe pensare alla istituzione di una specificadirezione ministeriale, con eventuali articolazioni territoriali,
a cui sia
no
prepost
i dei
segretari comunali
i

• MODALITA' DI INGRESSO IN CARRIERA: L'assegnazione nelle sedi vacanti deve avvenire d'ufficio ad opera della Prefettura del capoluogo di Regione. I vincitori di concorso potranno scegliere secondo l'ordine di graduatoria, prima la Regione di assegnazione e poi la sede tra le quelle vacanti della Regione di assegnazione. E' necessario garantire l'ingresso in carriera ai vincitori di un concorso lungo ed impegnativo come il nostro e porre rimedio alla attuale situazione che vede i COA costretti ad elemosinare convenzioni talvolta improponibili ed ad assistere impotenti all'inerzia dei Sindaci di comuni con la sede vacante.

• FASCE PROFESSIONALI E PROGRESSIONI IN CARRIERA: • 1^ FASCIA: si propone di elevare la soglia della prima fascia di accesso a 5.000 abitanti. Per consentire l'ingresso in carriera dei COA anche nelle sedi convenzionate tra comuni con meno di 5.000 abitanti si propone di considerare ai fini della classe della segreteria convenzionata solo la popolazione del Comune con il maggior numero di abitanti. Devono essere fatti salvi i diritti acquisiti.

• ALTRE FASCE: possono rimanere invariate (salvo la fascia elevata a 15.000)

• PROGRESSIONI: corso abilitazione (da fascia B a fascia A); per titoli sulla singola sede da fascia C a fascia B.

PASSAGGIO TRA SEDI: concorso per titoli "certificati" gestito dal Ministero

• MODALITA' DI NOMINA: • ELIMINAZIONE TOTALE DELLO SPOIL SYSTEM E|
DELL'ISTITUTO DELLA NON CONFERMA • 1^
nomina Prefettura

•

Per le altre sedi : assegnazione prefettura sulla base di selezione per titoli

.

La recente normativa in materia di anticorruzione, controlli interni, trasparenza è un vero punto di svolta per i Segretari Comunali, nel senso che esplicita e rende evidente la specificità del loro ruolo volto a supportare gli amministratori e gli uffici nella realizzazione del programma politico ed a monitorare nel contempo il rispetto delle regole; essa impone con urgenza una sostanziale rettifica dello status del segretario comunale che passa, preliminarmente, dalla definitiva affrancazione della nomina fiduciaria da parte del Sindaco.

E' opportuno in questa sede ricordare che la Legge 190/2012 è stata adottata "in attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110"

Ecco cosa prevede la normativa internazionale recepita EVIDENTEMENTE SOLO IN PARTE:

Art. 6 comma 2 della Convenzione ONU contro la corruzione: Ogni Stato Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, concede all'organo od agli organi di cui al paragrafo 1 del presente articolo –

rif.

agli organi incaricati di prevenire la corruzione – l'INDIPENDENZA necessaria a permettere di esercitare efficacemente le loro funzioni al riparo da ogni indebita influenza.

Art. 20 della Convenzione penale sulla corruzione di Strasburgo : ... Tali persone – rif. alle persone specializzate nella lotta alla corruzione – disporranno dell'I

NDIPENDENZA

necessaria, nell'ambito dei principi fondamentali dell'ordinamento della parte , per esercitare le loro funzioni efficacemente e senza alcuna pressione illecita

Se il segretario comunale è “organo di vertice” del Comune, lo è certamente in un senso diverso dalle altre amministrazioni (es. ASL) in cui all'omologo organo (direttore generale) compete in ampia autonomia l'attuazione di un programma sulla base di linee generali dell'azione amministrativa dettate da un organo politico spesso distante (es. Regione). Nel comune il compito di tradurre gli indirizzi politici in azioni compete in primo luogo al Sindaco ed alla Giunta comunale, organo di governo che con il Sindaco collabora nell'attuazione degli indirizzi generali del consiglio comunale, mentre al Segretario spetta individuare la strada più corretta x raggiungere gli obiettivi prefissati.

Per tali ragioni non possono riferirsi al Segretario comunale quelle argomentazioni che taluno ha voluto ricavare dalle pronunce della Corte Costituzionale laddove è stata ritenuta legittima la scelta fiduciaria degli organi di vertice.

L'abolizione dello spoil system senza "se" e senza "ma" è pertanto presupposto ineludibile per
hè i

segretari comunali possano svolgere i compiti loro assegnati con serietà e ...serenità

.

Nessuna funzione di controllo può essere seriamente svolta dal segretario comunale se prima non verrà eliminata l'attuale sudditanza del Segretario Comunale nei confronti del vertice dell'Ente e cioè del Sindaco che lo nomina sulla base del merointuitus personae ed alla cui vita il Segretario resta soggiogato secondo il principio

simul

stabunt

vel

simul

cadent

.

Non c'è alcuna possibilità che i nuovi e vecchi compiti affidati al segretario comunale possano essere svolti permanendo lo spoil system, in qualsiasi forma ed in qualsiasi salsa lo stesso sia articolato. La storia ha abbondantemente dimostrato che lo

spoil

system

e le chimere che lo hanno accompagnato si sono dimostrati disastrosi per il paese.

Abolire lo spoil system non significa modificarlo, ma eliminarlo totalmente. Nessuna soluzione di compromesso può essere accettabile

.

Se rileggiamo le pronunce della Corte Costituzionale in materia risulta evidente che le funzioni del segretario, se già in precedenza erano difficilmente riconducibili a quelle di diretta collaborazione del sindaco (nel senso di "posizione apicale del cui supporto l'organo di governo di avvale
amministrativo" per svolgere l'attività di indirizzo politico

C.Cost.124/2011), lo sono ancor meno oggi con l'attribuzione espressa di compiti di controllo e di prevenzione della corruzione.

Da ultimo si richiamano le autorevoli parole di Sabino Cassese il quale ha fatto presente che “la nozione di fiducia nasce dal diritto costituzionale e attiene al rapporto tra organi politici, Parlamento e governo. Fiducia vuol dire adesione ad un orientamento. Date queste premesse, è possibile usare la nozione di fiducia in un rapporto che non riguarda Governo e Parlamento , ma Governo e pubblica amministrazione? Che cosa significa adesione della pubblica amministrazione ad un orientamento del governo, se la pubblica amministrazione deve essere imparziale? Che significato ha l'imparzialità se vi è obbligo della fiducia? Si tratta di due concetti diversi ed anzi opposti. Procedendo in questa direzione la disposizione che statuisce per il pubblico funzionario l'obbligo di servizio esclusivo alla Nazione perde di significato.”

- DURATA INCARICO E IPOTESI DI CESSAZIONE: • assolutamente svincolata dal mandato amministrativo (es.: 7 anni)

-

non riconferma sulla base di una valutazione triennale non positiva (certificata da OIV) con criteri oggettivi e predeterminati

-

cessazione anticipata su richiesta del segretario previo parere favorevole del Sindaco

-

revoca solo per violazioni gravi dei doveri d'ufficio e previo accertamento da parte di Civit di assenza di connessioni con attività di controllo e anticorruzione

• FUNZIONI: • sovrintendenza e coordinamento in tutti gli Enti • funzioni gestionali (con opportuni paletti e garanzie anche economiche) solo in Enti fino a 10.000-15000 abitanti; per funzioni gestionali intendiamo responsabilità di servizi per i quali sia richiesta una competenza in linea con la professionalità del segretario

.

•

nei comuni più grandi l'attribuzione di compiti gestionali potrà avvenire solo per circostanze eccezionali e motivate e per un tempo limitato (

max

6 mesi)

.

•

sono fatte salve le altre competenze in tema di controllo e prevenzione della corruzione

.

• CONVENZIONI DI SEGRETERIA/ GESTIONI ASSOCIATE: • necessità di prevedere
limiti numerici in termini
di Enti : 1. I
In caso di convenzioni di segreteria sganciate da gestioni associate ,
max.
2 comuni,
max
15.000 abitanti, entro una distanza congrua

.

2.

In caso di gestioni associate, i

Il limite numerico

potrà

à
esser
e elevato
a 4 comuni. Potrà essere valutata l'ipotesi
di costituire Uffici di Segreteria associati costituiti da 2 o più segretari comunali che lavorano in
collaborazione su più Enti in una gestione associata.

- Le Unioni dei Comuni (comprese le Comunità montane)devono avere un segretario
iscritto all'Albo e possono
convenzionarsi per questo servizio con uno degli enti che le compongono.

- SISTEMI DI FORMAZIONE A AGGIORNAMENTO:

- La formazione deve essere esclusivamente gestita dalla costituenda scuola nazionale
dell'amministrazione, o comunque dalla scuola superiore dell'amministrazione dell'interno

Le competenze e le responsabilità che di recente ci sono state assegnate in tema di controlli
interni e di anticorruzione, si vanno ad aggiungere alle preesistenti complessità che il nostro
ruolo porta con
sè

. Se queste non ci spaventano, è innegabile che oggi ci preoccupano se non saranno
tempestivamente accompagnate e sostenute da un quadro ordinamentale in grado di escludere
che il segretario comunale diventi il capro espiatorio di ogni irregolarità o illegalità perpetrate
nell'ente. E la formazione è uno degli strumenti che possono evitare questo effetto deleterio.
Tutte le attività formative, ma in particolare quelle rivolte a ruoli di particolare responsabilità,
esigono precisi modelli organizzativi che non possono essere creati dal nulla ma che
potrebbero essere già in atto e collaudati (Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno -
S.S.A.I).

- TENUTA E AGGIORNAMENTO CURRICULA: • Prefettura Capoluogo di regione

• SOSTENIBILITA' FINANZIARIA: • ove vi fossero maggiori oneri potrebbe ipotizzarsi un aumento dei diritti di Segreteria (non aggiornati nei loro importi d al 1989)

• E' opportuno che la spesa per la retribuzione del segretario sia esclusa dai vigenti limiti alla spesa di personale

. Ove ciò non fosse possibile , sarà necessario che la stessa sia sempre conteggiata in modo forfettario (trattamento economico correlato alla classe del comune) sia tra le spese di personale di cui all'art.76 del DL 112/2008, che tra quelle di cui al comma 557 dell'art.1 della L.296/2006.

E'
infatti
necessario che ogni ente sia obbligato a congelare un budget tra le sue spese del personale da destinare alla retribuzione del segretario, a prescindere da come intenda ricoprire la sede e dall'effettivo utilizzo. Questo per evitare che, a fronte di nuove assunzioni, un comune dichiari di non poter pagare un segretario se non per una quota minima, a cui corrisponderebbe la materiale impossibilità di qualsiasi segretario ad operare con correttezza.

Il problema potrebbe essere risolto ove si accolga la proposta di vincolare una quota dei trasferimenti erariali al pagamento della retribuzione dei segretari

.