

# **ASSOCIAZIONE PROFESSIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI G.B.VIGHENZI - BRESCIA**

**A.S. n. 1577 - "RIORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE"**

**MEMORIE E DOCUMENTAZIONE**

**16 settembre '14**

- 1. L'ASSOCIAZIONE G.B.VIGHENZI – CHI SIAMO**
- 2. RIFLESSIONI E PROPOSTE SUL FUTURO DEI SEGRETARI**
- 3. PROPOSTE DI EMENDAMENTI**
- 4. VOCI AUTOREVOLI CONTRO L'ABOLIZIONE**

## **1. L'ASSOCIAZIONE G.B. VIGHENZI – CHI SIAMO**

La nostra Associazione professionale opera da oltre 15 anni secondo le proprie finalità statutarie che prevedono, tra l'altro, la valorizzazione e la tutela della professionalità dei segretari comunali, la promozione di iniziative di divulgazione ed approfondimento della cultura giuridica, economica, organizzativa, informatica, della tecnica gestionale e della prassi amministrativa concernenti gli enti locali, l'affiancamento di enti, istituzioni, associazioni che operano nel campo degli enti locali con iniziative che contribuiscano alla conoscenza ed al miglioramento dell'azione amministrativa, dell'efficienza gestionale e dell'efficacia operativa a vantaggio delle collettività amministrate, ed altre ancora.

Sebbene l'Associazione abbia la propria sede a Brescia e veda tra i propri associati prevalentemente segretari comunali operanti sul territorio, è diventata, grazie alla rete (sito internet, pagina Facebook e profilo Twitter), punto di riferimento significativo per moltissimi segretari, per importanti contributi professionali che gli associati hanno ritenuto di condividere con i colleghi e per le diverse iniziative volte alla valorizzazione della categoria.

Al fine pertanto di dare un contributo di idee nel più ampio contesto della Riforma della Pubblica Amministrazione, ha chiesto di essere ricevuta in audizione parlamentare per poter rappresentare alcune osservazioni sul disegno di legge in oggetto, in considerazione della rilevanza che questo ha per la categoria dei segretari comunali.

In riscontro all'invito, pervenuto a questa Associazione dalla Segreteria della 1a Commissione permanente del Senato della Repubblica, a trasmettere memorie e documentazione scritta, si è predisposto il seguente documento.

## **2. RIFLESSIONI E PROPOSTE SUL FUTURO DEI SEGRETARI COMUNALI**

**2.1 L'ABROGAZIONE DELLA FIGURA COME SCELTA ANTISTORICA.** Riscontrando alla vs richiesta di una memoria, si intende rappresentare che la scelta dell'abrogazione della figura dei segretari comunali rappresenta una scelta antistorica quanto meno per due ordini di motivi.

**Specializzazione e Meritocrazia nella funzione di sovrintendenza e coordinamento.** La funzione di sovrintendenza e coordinamento degli enti locali, come di qualsiasi organizzazione complessa, è senza dubbio una funzione essenziale. Nella riforma si ritiene erroneamente che negli enti di minori dimensioni sia meno rilevante. Occorre a nostro avviso dare contenuti specifici a questa funzione, contenuti che devono essere necessariamente correlati alla organizzazione dell'ente ed alla gestione del personale. Si aggiunga poi che l'azione degli enti locali è quasi esclusivamente azione amministrativa e come tale richiede, a tutti i livelli, peculiari competenze multidisciplinari che rappresentano il bagaglio specifico dei segretari comunali. In ogni contesto pertanto la presenza di un funzionario terzo ed altamente qualificato diviene essenziale per assicurare un contributo professionale, tecnico e di garanzia che, in mancanza, lascerebbe esposti amministratori e dipendenti ad un grave deficit di competenze.

La funzione di sovrintendenza e coordinamento degli enti è dunque essenziale in qualsivoglia ente, piccolo o grande, e si sostanzia in un'attività di coordinamento delle risorse umane, strumentali e degli atti del procedimento, attraverso una conoscenza trasversale delle diverse problematiche e competenze presenti in un ente.

La specializzazione multidisciplinare dei segretari comunali è comprovata sia dalla formazione specialistica fondata su una selezione con concorsi nazionali, sia dalla progressione in carriera che, partendo dagli enti di minori dimensioni, consente di raggiungere gli enti più grandi solo dopo una lunga gavetta e corsi concorsi nuovamente gestiti a livello nazionale.

L'abrogazione della figura dei segretari comunali sembra peraltro aprire la strada all'ingresso di figure dirigenziali selezionate in modo sostanzialmente fiduciario dai vertici politici, senza alcuna garanzia circa le competenze nell'ambito del funzionamento degli enti locali .

**Funzione di Garanzia della Legalità ed Anticorruzione.** Altro aspetto essenziale riguarda le funzioni di garanzia e terzietà che storicamente il Segretario ha sempre svolto, e che la categoria ha difeso nonostante un sistema di nomina e revoca non sempre legato a criteri meritocratici. La legge n.190/2012 ha correttamente indicato nei segretari comunali i responsabili anticorruzione al livello locale, salvo diversa motivata scelta delle amministrazioni. Eliminare la figura dei segretari comunali è antistorica in un'epoca in cui l'Italia ha acquisito consapevolezza del male della corruzione e dell'illegalità come primo ostacolo alla crescita. La Commissione Europea nel rapporto sull'anticorruzione 2014 ( RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO - Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione del 3/02/2014) ha già richiamato l'Italia sulla debolezza delle norme in materia e soprattutto sulla scarsa indipendenza garantita ai responsabili dell'anticorruzione. Inoltre ha richiamato espressamente il rapporto del 2012 della commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione laddove erano state individuate proprio le amministrazioni locali come uno dei principali fattori di rischio, soprattutto per quanto riguarda i legami tra amministrazione e politica e tra amministrazione e settore privato. Eliminare i segretari comunali sostituendoli con dirigenti, magari individuati senza concorso e con criteri non meritocratici, significa disattendere deliberatamente le indicazioni della Commissione Europea.

**2.2 LE NOSTRE PROPOSTE** - Per tali ragioni avevamo immaginato di trovare, nella Riforma PA, i segretari comunali in una sezione (non certo ad esaurimento) del ruolo unico dei dirigenti dello Stato. E non solo per l'importante ruolo di terzietà che il segretario ha sempre svolto negli enti locali, ma per la professionalità specifica che questi dirigenti maturano iniziando la loro carriera nei Comuni più piccoli e proseguendo via via nella carriera verso gli enti di maggiori dimensioni.

**L'ATTUALE SISTEMA** - Oggi sono previsti ben tre concorsi, il concorso per l'accesso alla carriera (Co.A), il corso di specializzazione per idoneità a segretario generale di fascia B (Spe.S) per poter prestare servizio sopra i 3.000 abitanti, e il corso di specializzazione per idoneità in fascia A (Se.F.A) per poter lavorare nei Comuni di popolazione superiore ai 65.000 abitanti. **Da tempo la categoria chiede una revisione del sistema della fasce**, ed in particolare di quella di accesso fissata in 3.000 abitanti, limite ormai anacronistico. La revisione potrebbe essere una opportunità per rendere più flessibile il sistema e garantire ai Sindaci il segretario più adeguato al proprio Ente. Potrebbero quindi essere lasciate solo tre fasce (fino ai 10.000 abitanti, fino a 65.000, oltre tale numero) o anche solo due (sopra e sotto i 10.000 abitanti), evidenziando però che una carriera che si sviluppa gradualmente dalle piccole sedi ai comuni più grandi è la principale garanzia di competenza dei segretari, di cui beneficiano tutti gli enti.

**RIDEFINIRE LE FUNZIONI** - Siamo consapevoli che **occorre dare contenuti specifici alle funzioni dei segretari**, troppo spesso confuse nella genericità dei termini del coordinamento e della sovrintendenza. E in questa direzione potrebbe essere opportuno precisare che ai segretari compete l'organizzazione dell'ente e la gestione del personale, ivi comprese le attività di valutazione, funzioni per le quali i segretari hanno specifica professionalità, difficilmente reperibile altrimenti sul mercato ed assumono, in forza di quella terzietà, una garanzia ed oggettività nei confronti del personale, anche dirigenziale. Inoltre, stante la loro qualificata competenza intersettoriale, che li rende i maggiori esperti giuridici nei Comuni, rappresentano una importante garanzia di legalità e di legittimità in ordine alle più rilevanti procedure, prioritariamente gare di affidamento di servizi, lavori e forniture (è infatti opportuna la loro presenza nelle commissioni di gara, specie in quelle di maggior rilievo).

Si ricorda infatti che le funzioni dei segretari comunali sono molteplici e trovano la propria fonte principale nell'art.97 del d.lgs. n.267/2000. Ma una riforma della figura si impone per meglio precisare le funzioni di coordinamento, stimolo ed impulso al fine di assicurarne uniformità di applicazione in tutti gli enti. Un chiarimento del ventaglio di poteri incardinati in capo al segretario rispetto alla struttura organizzativa rafforzerebbe il ruolo di garanzia di legalità e capacità di incidere sul funzionamento della struttura organizzativa dell'ente, nell'ottica di migliorare i risultati dell'attività e concreta possibilità di essere misurato sulle performance complessive conseguite.

È utile chiarire che la funzione di assistenza giuridico - amministrativa e di collaborazione agli organi dell'ente, benché non sia più richiesto il formale parere sugli atti, ha comunque indotto la Corte dei Conti ad attribuire ai segretari comunali e provinciali la responsabilità per gli atti posti in essere da giunta e consiglio comunale idonei a produrre danni all'ente, là dove non fosse stato espresso un giudizio contrario sull'atto condotta (ad es. Corte Conti Sezione della Toscana sentenza n. 217/2012 del 7 maggio 2012, Sez. I Centr. 7 aprile 2008 n. 1534 e Sez. II Centr. 23 giugno 2004 n. 197/A.).

**COSA VALORIZZARE** - Un ambito che potrebbe essere valorizzato è quello delle **funzioni rogatorie**. Potrebbe essere ampliata la competenza del segretario agli atti rogati nell'interesse dei privati, per fattispecie singole ed individuate dalla legge, di entità e complessità tali che si risolverebbero in un alleggerimento delle attività degli studi notarili, ed un consistente vantaggio per i cittadini in termini di spesa e di comodità di accesso.

**CRITICITA'** - E' necessario altresì evitare che un **eccessivo ricorso al convenzionamento** svilisca di fatto le funzioni dei segretari. Potrebbe essere previsto un limite massimo di Comuni convenzionabili, anche tenendo conto della distanza tra gli enti e dei servizi e funzioni associate. E' opportuno poi precisare che i segretari non invocano l'inamovibilità, ma chiedono di essere valutati seriamente e di essere rimossi dallo specifico incarico per ragioni chiare. Parimenti si impegnano a garantire continuità nell'incarico e di accettare limitazioni alla possibilità di interrompere unilateralmente il rapporto.

**QUALE RIFORMA ?** - *Non possiamo però non rilevare che il disegno di riforma della PA spinge in maniera marcata sul rapporto fiduciario tra dirigenza e politica, ponendo in tal modo la necessità di introdurre delle garanzie per il rispetto del principio, costituzionalmente garantito,*

*di imparzialità della PA. Se è questa una ponderata scelta politica, una soluzione potrebbe essere quella di mettere in discussione il principio di separazione delle competenze tra politica e gestione.*

*Poiché infatti è comprovato che il legare la carriera della dirigenza alla politica è stata la principale causa dei più eclatanti casi di corruzione, occorre seriamente valutare di riattribuire alla Politica il potere di gestione della cosa pubblica, affinché possa esserci una decisa valorizzazione del ruolo di questa ed un riconoscimento effettivo della sua centralità.*

*Assumendo una maggiore responsabilità i politici sarebbero spinti a scegliere i dirigenti con maggiore attenzione alla meritocrazia e alla competenza.*

*Se invece si intende persistere nella strada della separazione delle competenze, è assolutamente necessario evitare che la dirigenza della PA divenga una testa di cuoio potenzialmente idonea ad essere utilizzata impunemente per fini che nulla hanno a che fare con il pubblico interesse.*

*Le frequenti vicende di corruzione che hanno macchiato la reputazione della nostra Nazione, ed il deciso richiamo dell'Europa contenuto appena sei mesi fa nel primo report sulla corruzione, impongono di affrontare la situazione con decisione e coerenza*

**VERSO UN LICENZIAMENTO COLLETTIVO?** - Corre l'obbligo segnalare che attualmente i segretari comunali e provinciali in servizio sono circa 3.500, tutti assunti attraverso pubblico concorso e selezionati per la progressione in carriera con ulteriori corsi ed esami. La riforma in programma espone questa categoria al rischio di un esubero di personale in misura consistente, che può tradursi di fatto in un licenziamento collettivo.

A fronte di recenti riforme che agevolano l'ingresso nella PA di dirigenza fiduciaria, sia pure a tempo determinato, si espone una parte della dirigenza pubblica al rischio di espulsione dall'ordinamento. Per i segretari questo rischio cresce in maniera esponenziale, perché il processo di accorpamento dei comuni porterà alla decimazione delle sedi di segreteria e conseguentemente al rischio di collocamento in disponibilità di molti segretari comunali.

Si aggiunga a ciò la riforma in atto che probabilmente inciderà sulle funzioni del segretario, modificandole o trasformandole.

**Per tali ragioni è necessario che lo Stato si preoccupi di offrire una strada alternativa a chi, dopo aver speso anni della propria vita per servirlo, scopra ad un tratto di non essere più funzionale agli scopi per cui era stato professionalmente formato.**

Fortunatamente la professionalità dei segretari comuni è ampia e poliedrica, spaziando dal diritto amministrativo alla contabilità pubblica, dalla organizzazione degli enti alla gestione del personale, dalla disciplina dei contratti pubblici al diritto tributario. Per tali ragioni è necessario mettere a frutto nel modo migliore e più tempestivo questa professionalità, prevedendo percorsi di mobilità agevolati per i segretari che volessero transitare in altre pubbliche amministrazioni.

Occorre poi dedicare la dovuta attenzione ai segretari ormai prossimi al collocamento in pensione.

Si precisa che da una sommaria ricerca effettuata presso il Ministero dell'Interno risulta la seguente situazione per i Segretari in servizio:

-Segretari Comunali nati negli anni 1949 e precedenti:	63
-Segretari Comunali nati negli anni 1951-1952:	291
-Segretari Comunali nati negli anni 1953-1954:	369
	-----
Totale	723

Si ritiene che debba essere prevista la possibilità, per i segretari che conseguano, entro una data congrua, i requisiti di età e di anzianità contributiva previsti prima della data di entrata in vigore del Decreto Legge 06/12/2011 n.201, convertito in Legge 22/12/2011 n.214, di ottenere, a richiesta degli interessati, il diritto all'accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità,

Si ritiene che il numero dei segretari comunali che vorranno concretamente avvalersi dell'emendamento proposto, sia estremamente contenuto e limitato e comunque non superiore ad alcune centinaia di unità.

La norma proposta non determinerebbe incrementi di spesa complessivi perché a fronte del pensionamento e della spesa per il trattamento di quiescenza, si verificherebbe una sostanziale riduzione della spesa per i trattamenti economici erogati in quanto i Segretari pensionandi non verrebbero più sostituiti, per il previsto accorpamento dei piccoli comuni che si tradurrà in una riduzione delle sedi di segreteria.

Il limite temporale è stato indicato nel 31/12/2015 perché per quella data dovrebbe essere portato a termine il processo riformatore del Governo relativo alla Dirigenza Pubblica.

### 3. PROPOSTA DI EMENDAMENTI ALL'ART. 10 COMMA 1 LETT. B N. 4 DEL DDL N.1577

TESTO DDL n.1577 DEPOSITATO	TESTO CON PROPOSTE DI EMENDAMENTO
<p>4) dei segretari comunali e provinciali: abolizione della figura; inserimento di coloro che alla data di entrata in vigore del decreto legislativo sono iscritti all'Albo dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 98 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nelle fasce professionali A e B, in un'apposita sezione a esaurimento del ruolo dei dirigenti degli enti locali di cui alla lettera b), numero 3) e soppressione del relativo Albo speciale; specifica disciplina per coloro che sono iscritti nelle predette fasce professionali e sono privi di incarico; specifica disciplina, che contempli la confluenza nel suddetto ruolo unico dopo un determinato periodo di servizio, anche come funzionario, per coloro che sono iscritti al predetto Albo, nella fascia professionale C e per i vincitori di procedure concorsuali già avviate alla data di entrata in vigore della presente legge; per gli enti locali privi di figure dirigenziali, fermo restando il rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa di personale, facoltà di nominare comunque un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, in luogo del segretario comunale, eventualmente attingendo nella sezione speciale; previsione, per i comuni con meno di 5.000 abitanti, nelle more del completamento dei percorsi associativi, dell'obbligo di gestire l'eventuale funzione di direzione apicale in via associata;</p>	<p><b>Opzione 1:</b>            4) dei segretari comunali e provinciali: <b>revisione</b> della figura; inserimento di coloro che alla data di entrata in vigore del decreto legislativo sono iscritti all'Albo dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 98 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nelle fasce professionali A e B, in un'apposita sezione del ruolo dei dirigenti di cui alla lettera b), numero <b>1</b>) e soppressione del relativo Albo speciale; specifica disciplina per coloro che sono iscritti nelle predette fasce professionali e sono privi di incarico; specifica disciplina, che contempli la confluenza nel suddetto ruolo unico dopo un determinato periodo di servizio, anche come funzionario, per coloro che sono iscritti al predetto Albo, nella fascia professionale C e per i vincitori di procedure concorsuali già avviate alla data di entrata in vigore della presente legge;</p> <p><b>(Opzione 2:</b>  <i>revisione della figura; inserimento di coloro che alla data di entrata in vigore del decreto legislativo sono iscritti all'Albo dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 98 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nelle fasce professionali A B e C in un'apposita sezione del ruolo dei dirigenti di cui alla lettera b), numero 1) e soppressione del relativo Albo speciale;</i>  <i>specifica disciplina per coloro che sono iscritti nelle predette fasce professionali e sono privi di incarico; specifica disciplina, che contempli la confluenza nel suddetto ruolo unico dopo un determinato periodo di servizio, anche come funzionario, per i vincitori di procedure concorsuali già avviate alla data di entrata in vigore della presente legge; )</i></p> <p><b>In entrambi i casi:</b>            per <b>tutti</b> gli enti locali, <b>anche se</b> privi di figure dirigenziali, fermo restando il rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa di personale, <b>obbligo</b> di nominare un <b>segretario comunale</b> con compiti <b>di organizzazione dell'ente e gestione del personale, anche dirigenziale</b>, attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, attingendo nella sezione speciale; previsione, per i comuni con meno di 5.000 abitanti, nelle more del completamento dei percorsi associativi, dell'obbligo di gestire la funzione <b>di segreteria comunale</b> in via associata, <b>previa definizione di criteri e limiti al convenzionamento ;</b>  <b>ridefinizione delle soglie demografiche delle fasce, di numero non superiore a tre/due; previsione di mobilità da e per la suddetta sezione speciale da parte dei dirigenti iscritti al ruolo unico della dirigenza; previsione delle cause di revoca anticipata e</b></p>

	<p>procedimentalizzazione del relativo “iter”; previsione della possibilità di individuare i segretari comunali come “commissari” in caso di scioglimento degli organi politici ovvero quali “commissari ad acta” presso gli enti locali a seguito di provvedimenti dell’autorità amministrativa o giudiziaria; ampliamento delle funzioni di rogito agli atti nell’interesse di privati residenti nell’ente e per i casi di minore complessità specificatamente individuati dalla legge.</p> <p>Nelle more del completamento del percorso associativo tra i comuni, e comunque in conseguenza della riforma dello status dei segretari comunali e provinciali introdotta dalla presente legge, per tutti gli iscritti all’albo dei segretari:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Previsione di percorsi agevolati di mobilità verso tutte le pubbliche amministrazioni, garantendo il trattamento economico più favorevole tra quello in godimento e quello spettante per l’incarico ricoperto;</li><li>2) Previsione della possibilità di conseguire, a richiesta degli interessati, il diritto all’accesso al trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità, purché in possesso, entro il 31/12/2015, dei requisiti di età e di anzianità contributiva previsti prima della data di entrata in vigore del Decreto Legge 06/12/2011 n.201, convertito in Legge 22/12/2011 n.214; per tale categoria di lavoratori, la decorrenza del trattamento pensionistico avviene il 1° giorno del mese successivo a quello di maturazione dei requisiti anagrafici e contributivi senza alcun tipo di penalizzazione”.</li></ol>
--	--

#### 4. VOCI AUTOREVOLI CONTRO L'ABOLIZIONE

Rispetto alla prevista abolizione della figura, numerose ed autorevoli sono state le voci che si sono alzate manifestando contrarietà a questa scelta. Tra questi riportiamo:

**Piercamillo Davigo**, magistrato; **Corrado Stajano**, giornalista e scrittore; **Luigi Oliveri**, giornalista e dirigente della provincia di Verona; **Carlo Orlandi**, avvocato; **Santo Fabiano**, docente universitario di Diritto regionale e degli enti locali e coordinatore del sito [www.governolocale.net](http://www.governolocale.net); **Nando Dalla Chiesa**, docente universitario, scrittore e politico; **Gianpiero D'Alia**, onorevole; **Walter Mapelli**, PM della Procura di Monza; **Sergio Frigo**, giornalista e blogger; **Paolo Corsini**, storico e senatore; **Carlo Alberto Romano**, docente di criminologia all'università di Brescia; **Roberto Mazzoncini**, già Presidente del Tribunale di Brescia; **Giuseppe Porqueddu**, avvocato; **Angelo De Zotti**, presidente del TAR di Brescia; **Paolo Sinigaglia**, Presidente Italia Nostra Lombardia; **Giovanni Kezich**, direttore del Museo degli usi e costumi della gente trentina; **Manuela Massenz**, PM della Procura di Monza; **Marco Zeri**, direttore del periodico Vita Trentina; **Giuseppe La Greca**, magistrato TAR della Sicilia; **Fiorenzo Bertuzzi**, avvocato, coordinatore commissione distrettuale TAR Brescia; **Stefano Pozzoli**, professore Università di Napoli; **Lucrezia Ricchiuti** senatrice della Repubblica; **Mauro Ballerini**, avvocato in Brescia; **Francesco Karrer**, Presidente del Consiglio superiore dei lavori pubblici; **Luca Pastorino**, sindaco di Bogliasco e onorevole; **Gherardo Colombo**, ex magistrato; **Umberto Anbrosoli**, già candidato alla presidenza della regione Lombardia; **Pino Guzzonato**, artista; **Antonio (Nenè) Mangiacavallo**, medico chirurgo e già sottosegretario di Stato; **Mario Lettieri**, già sottosegretario del governo Prodi; **Angelo Raffaele De Dominicis**, Procuratore regionale della Corte dei Conti del Lazio; **Dario Stefàno**, senatore, Presidente Giunta Elezioni e Immunità Parlamentari; **Riccardo De Corato**, consigliere regionale della Lombardia e vicepresidente del consiglio comunale di Milano; **Lucia De Robertis**, consigliere regione Toscana; **Michele Busi**, consigliere regione Lombardia; **Giuseppe Del Carlo**, consigliere regione Toscana; **Rosario Ferrara**, professore di diritto amministrativo Università di Torino; **Claudia Amodio**, professore sistemi giuridici comparati Università di Ferrara; **Ettore Dezza**, professore diritto medievale e moderno Università di Pavia; **Rosa D'Amelio**, consigliere Regione Campania, già sindaco di Lioni (av); **Pippo Gianni**, consigliere regione Sicilia, già sindaco di Priolo Gargallo (sr); **Franco Bonfante**, vicepresidente del consiglio regionale del Veneto; **Vincenzo Fontana**, consigliere Assemblea Regionale Sicilia, già presidente della provincia di Agrigento; **Franco Graglia**, consigliere regionale del Piemonte, già sindaco di Cervere (cn); **Paolo Allemano**, consigliere Regione Piemonte, già sindaco di Saluzzo (cn) e Rifreddo (cn); **Vincenzo Vinciullo**, consigliere Assemblea Regionale Sicilia; **Guido Casaroli**, professore diritto penale Università di Ferrara; **Alessandro Crosetti**, professore diritto amministrativo Università di Torino; **Giancarlo Rolla**, professore diritto costituzionale Università di Genova; **Aurelio Cernigliano**, professore diritto medievale e moderno Università di Napoli; **Iolanda Nanni**, consigliere Regione Lombardia; **Giovanna Falzone**, professore diritto privato Università di Cagliari; **Antonio Ferrentino**, consigliere Regione Piemonte; **Salvatore Sfrecola**, presidente sezione di controllo Corte dei conti Umbria; **Roberto Mastroianni**, professore diritto dell'unione europea Università di Napoli; **Alessandro Colautti**, consigliere Regione Friuli Venezia Giulia; **Stefano Buffagni**, consigliere regionale Lombardia; **Giovanni Paglia**, onorevole; **Federica Dieni**, onorevole

Inoltre molteplici amministrazioni locali hanno manifestato forte dissenso contro il disegno che prevede la nostra abolizione.

Sul sito della nostra Associazione ([www.segretaricomunalivighenzi.it](http://www.segretaricomunalivighenzi.it)) due specifiche sezioni sono state dedicate alle adesioni al manifesto contro la nostra abolizione ed alle lettere ed alle delibere delle amministrazioni.

Infine significative riflessioni sono state espresse da nomi autorevoli. Si riportano di seguito le più significative:

## **Michele Ainis - L'Espresso del 27 giugno 2014:**

### **Due o tre cose da non rottamare**

Sindacati, Rai, Authority, piccoli partiti. Le riforme rischiano di fare strage anche di alcune istituzioni indispensabili. Chi invece in Italia sopravvive sempre sono voltagabbana e trasformisti pronti a salire sul carro del vincitore

Noi italiani siamo fatti così: detestiamo le mezze misure. Nel dopoguerra edificammo un nuovo Stato, una nuova Costituzione, una nuova classe dirigente. Dopo di che per settant'anni abbiamo celebrato il Gattopardo, praticando la continuità anche quando fingevamo rotture col passato. Dopotutto, la seconda Repubblica si riassume in una galleria di facce immarcescibili, d'istituzioni inossidabili. Ma adesso è il tempo della rottamazione di tutte le Repubbliche, di tutte le poltrone. E la rottamazione esprime un'energia vitale: per costruire bisogna prima demolire. Vale per le cose, vale altresì per le persone. Se vuoi unirti in matrimonio con il tuo nuovo amore, dovrai anzitutto sciogliere il vecchio matrimonio. Magari senza esagerare, come capitò a Liz Taylor, che si sposò per otto volte di fila.

Ecco, gli eccessi. Matteo Renzi rottama le auto blu, il Cnel, le Province, gli alti emolumenti degli alti magistrati: giusto. Rottama i privilegi dei superburocrati: supergiusto. Ma sarebbe viceversa ingiusto fare tabula rasa di tutto ciò che esiste, trasformando il nostro Stato nel deserto dei Tartari. Va bene rivolgersi al barbiere per qualche sforbiciata sulla zazzera, va male uscirne con il cranio pelato come un uovo. E comunque ogni cambiamento dev'essere graduale: se Renzi all'improvviso parlasse l'italiano che verrà usato fra due secoli, nessuno ci capirebbe un accidente. Succede nella lingua, succede nella lingua del diritto, dove *jurisprudence* fa rima con *prudence*. Perfino Lenin, nel 1917, lasciò sopravvivere non pochi istituti giuridici ereditati dalla Russia degli Zar. E in ogni caso, quando ti sbarazzi dei tuoi vecchi arnesi, dovrai pure pensare a come rimpiazzarli.

Ma in questa rivoluzione italiana il pensiero negativo non sempre s'accompagna a un pensiero positivo. Prendiamo il caso del Senato: fonte di ritardi o di paralisi nel processo di formazione delle leggi, tanto che ormai nessuno ne difende più la doppia lettura. Tuttavia il bicameralismo paritario, nel bene e nel male, offre pur sempre una garanzia: quante altre leggi ad personam ci sarebbero cadute sul groppone, senza il veto del Senato? E non è forse al Senato che s'appella lo stesso Renzi per cassare gli errori consumati in primo grado, come la norma sulla responsabilità civile delle toghe votata l'11 giugno dalla Camera? A una garanzia di meno, quindi, in futuro dovrebbe corrispondere una garanzia di più. Si può ottenere contemplando maggioranze più elevate per le leggi che comprimono diritti, permettendo l'accesso delle minoranze parlamentari alla Consulta, rafforzando i poteri di controllo del capo dello Stato. Ma a quanto pare l'argomento è tabù, vietato pronunziarlo.

D'altronde non è l'unico caso. I segretari comunali, per esempio: garantiscono la regolarità amministrativa degli atti comunali, hanno appena ricevuto pesanti responsabilità sul contrasto alla corruzione, ma l'idea è quella d'abolirli. O i prefetti, che in Italia furono introdotti da un decreto napoleonico del 1802. D'accordo, il governo Letta ne aveva gonfiato i ruoli come un pallone aerostatico (207 prefetti per 105 prefetture), ma sicuro che ce ne bastano 40? O ancora le authority, un altro elemento di garanzia del nostro sistema: anche in questo caso le 19 esistenti sono troppe, 3 o 4 troppo poche. E i sindacati, ormai trattati con fastidio? E la Rai? E i piccoli partiti? Nel gioco dei birilli armato dalla nuova legge elettorale, chi non becca l'8 per cento rotola giù per terra. Ma il 7 per cento dei consensi è il peso d'un partito medio, non di un moscerino: con questa soglia elettorale si rischia la strage degli innocenti.

Chi invece in Italia sopravvive ad ogni strage sono i voltagabbana, i professionisti dello slalom. Gli stessi che accorrono in corteo per osannare il nuovo Re, da Scelta civica, da Sel, dall'ex maggioranza bersaniana del Pd. Facci una grazia, Renzi, rottama pure loro. Rottama il trasformismo insieme allo statalismo. Ma non rottamare lo Stato.

STORIE ITALIANE

## “La riforma Madia elimina le sentinelle della legalità”

di Nando dalla Chiesa

**L**o ammetto: avevo preso un granchio. Dopo averlo conosciuto e averci chiacchierato una sera mi ero convinto che quella di segretario comunale fosse per lui come una seconda occupazione. Giuseppe Mendicino era per me soprattutto un brillante intellettuale di provincia, di quelli che leggono più libri e ne sanno più di qualsiasi professore. Razza preziosa per il paese, giusta miscela di etica e cultura. Mi parlava con devozione filiale di Mario Rigoni Stern, il grande scrittore veneto de *Il sergente nella neve*, l'Altopiano di Asiago, simbolo di un'epopea. Mi aveva donato con orgoglio proprio uno dei suoi libri dedicati a lui, ne ha pubblicato uno anche con Einaudi. E mi aveva parlato di un altro progetto, la biografia del Maestro ormai scomparso. Verso i cinquantà, lo sguardo da ragazzo allegro sotto gli occhiali leggeri, Mendicino si muoveva sciolto tra narrativa e saggistica, certo più che tra le tangenziali della Brianza, su cui mostra l'innocenza spaesata di un bambino sull'autoscontro.

**E INVECE** fa il segretario comunale per davvero. Con senso altissimo del ruolo. Per questo oggi chiede ascolto e scrive e sollecita e pungola chiunque a suo avviso possa dire qualcosa sul problema che gli sta più a cuore: l'abolizione dei segretari comunali. Già, perché anche questo ci stanno regalando le riforme istituzionali in arrivo come un diluvio dai cieli della politica. L'intellettuale burocrate è sconvolto dai tanti silenzi di pietra. “Ma si rende conto? In migliaia di comuni sparirà un importante riferimento per la tutela della legalità. Forse non lo si capisce, ma il segretario comunale era colui che, specie in certe regioni, incoraggiava i dipendenti comunali a resistere a contesti corrotti o clientelari. Siamo tutti dei santi? Come in tutte le categorie ci sono stati buoni e cattivi, ma in generale si tratta di dirigenti competenti e scarsamente politicizzati. Purtroppo è un segno dei tempi anche questo. È un

momento storico-politico in cui si punta tutto sui nominati dalla politica, non solo per il Senato ma anche per la dirigenza pubblica. Sa che le dico? Che i dipendenti comunali, in tanti piccoli comuni, saranno privi dello scudo di legalità che ha impedito tante malefatte. Pensi, questo governo ha nominato Raffaele Cantone Commissario contro la corruzione. Ecco, proprio Cantone ha riconosciuto il ruolo svolto da queste persone nella storia recente del paese. Nel suo libro *Operazione Penelope* ha scritto: “Tanti segretari comunali si sono dimostrati le migliori sentinelle contro il malaffare”. Ora invece gli amministratori onesti saranno privati di un aiuto vitale per muoversi nell'intricatissima normativa amministrativa, civile e a penale del no-



Marianna Madia *Dlm*

### L'APPELLO

Giuseppe Mendicino, intellettuale e servitore dello Stato: “Il governo cancella i segretari comunali, figure chiave nella lotta alla corruzione”

stro Paese. Ossia per capire come agire nel rispetto della legge. Glielo spiegherò uno di nomina politica. Con effetti evidenti su un tasso di legalità che già è piombato ai minimi storici”. Il segretario si accalora. Anche perché ancora non vi abbiamo detto in quale paese o cittadina svolga la sua missione. Ma sì, Giuseppe Mendicino, nativo di Arezzo, lavora ad Agrate

Brianza e soprattutto ad Arcore. Qui, nel luogo da cui è partita per anni una ininterrotta offensiva di governo contro la legalità, nel luogo simbolo della politica cortigiana e dell'insofferenza per i controllori, c'è questo signore che brucia di ingiustizia. Che, come un cicerone divertito, indica ai suoi interlocutori la villa dove entravano *yes-men* e ragazze eleganti e al tempo stesso parla indignato di legalità da difendere.

“Secondo me la pericolosità di questa operazione è ignota agli stessi che l'hanno pensata, credo sia solo il frutto di una superficialità sconfinata. Sto scrivendo a tutti. Ho già avuto il sostegno di tanti uomini-simbolo della legalità. Lo stesso Cantone, per esempio. E poi Gherardo Colombo, Piercamillo Davigo o Corrado Stajano... Il paese lo deve sapere: perché mentre viene distrutta una categoria di servitori dello Stato selezionati con concorsi severi e ripetuti, vengono parallelamente favoriti i portaborse nominati dai politici senza titoli di studio e professionali, e senza concorso. Dove sta l'inghippo? Sta in un comma subdolo e seminascolato, nel decreto legge 24 giugno 2014, n. 90: “Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”. Qui è stata inserita una norma che consente l'assunzione diretta senza titoli di studio e senza concorso e con la qualifica di dirigente, di fiduciari-portaborse. Capito? Misure per la trasparenza amministrativa!”.

**QUALCUNO** potrebbe pensare a una reazione corporativa. No, perché il posto di lavoro non è a rischio. A rischio, sottolinea Mendicino, è la legalità nei nostri ottomila comuni, già indebolita dalla legge che aveva previsto che ogni sindaco potesse scegliersi il suo segretario comunale. “Oggi è la fine di una figura storica”. Eh sì, avevo preso un granchio. Segretario comunale per vocazione civile. “Però oggi non mi chiami. Non avrò campo. Sa, sono arrivato adesso ad Asiago per una camminata tra i monti di Rigoni Stern...”.

## **No all'eliminazione dei segretari comunali**

A volte, anche tra coloro che seguono con più attenzione le cose della Pubblica Amministrazione, si radicano pregiudizi: è certamente tra questi l'impressione che molti hanno sulla figura del **segretario comunale** come ultima sopravvenienza organizzativa di una cultura "burocratica".

Non ho difficoltà a dire che questa impressione è conseguenza di un approccio idealistico, **lontano dal reale e quanto mai semplificante**.

Anche per questa figura esistono, come per tutte le categorie, esempi buoni e cattivi: e nella generalità dei casi ciò dipende da come ognuno intende il proprio dovere di "responsabilità" e di "servizio" verso la collettività.

Durante l'ultima campagna elettorale, che in tante amministrazioni della Lombardia e dell'Italia ha portato un vento di rinnovamento, in un incontro ad Agrate Brianza ho avuto l'occasione di conoscere Giuseppe Mendicino, Segretario Comunale. È lui – uno degli esempi assolutamente positivi – che mi ha introdotto alla riflessione sulla delicatezza di questo ruolo nell'organizzazione della Pubblica Amministrazione e sulla conseguente necessità di tutelarne la professionalità, all'interno dei processi di riforma istituzionale in corso nel nostro Paese.

Voglio essere chiaro.

Non v'è dubbio che anche questa figura può essere rinnovata ed entrare in un processo di aggiornamento: **tutti gli enti pubblici hanno bisogno di un approccio più manageriale**. Soprattutto chi ha ruolo (e stipendi) da dirigente, in un'epoca di *spending review*, dovrebbe dare di più e al tempo stesso essere messo in condizione di esprimere al meglio le proprie competenze.

**Ma non è eliminandolo che si valorizza un ruolo!**

Esprimo perciò la mia convinta adesione alla campagna di sensibilizzazione lanciata da Mendicino sulla proposta di eliminazione della figura di Segretario Comunale, contenuta nel Disegno di Legge proposto dal Ministro Madia (*"dei segretari comunali e provinciali: abolizione della figura; inserimento di coloro che alla data di entrata in vigore del decreto legislativo sono iscritti all'Albo dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 98 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nelle fasce professionali A e B, in un'apposita sezione a esaurimento del ruolo dei dirigenti degli enti locali di cui alla lettera b), numero 3) e soppressione del relativo Albo speciale; ..."*).

È condivisibile l'esigenza di un rinnovamento radicale per una Amministrazione Pubblica meno burocratica e più moderna; al Governo va però indirizzato un chiaro appello affinché il lavoro di ripensamento della figura del Segretario Comunale non provochi un vuoto di competenze che eliminerebbe quel **"capillare filtro di legalità in migliaia di Comuni italiani"** – come denuncia Mendicino – **"che ovunque garantisce il rispetto del diritto nell'attività amministrativa e delle minoranze consiliari nell'attività politica locale"**.

Voglio anche aggiungere un'altra decisiva funzione, quella di punto di riferimento e preziosa consulenza che tale figura svolge in tanti Comuni e in particolare laddove tante **iniziative di 'cittadinanza attiva', di associazionismo volontario, di impegno politico di base** ha dato origine all'esperienza – in Lombardia soprattutto, ma non solo – di centinaia di "Liste civiche". Un contesto importante per chi continua a credere che la partecipazione diretta dei cittadini alla gestione amministrativa e politica del territorio sia innanzitutto possibile, oltre che buona e positiva. Tanti giovani eletti a responsabilità politiche e Giunte civiche trovano spesso un valido e indispensabile aiuto per orientarsi nell'intricatissima normativa amministrativa, civile e penale del nostro Paese proprio nella figura di segretari comunali onesti e di provata esperienza.

Questo eroismo quotidiano di tante persone normali, che fanno liberamente e "normalmente" il proprio dovere, con professionalità e spirito di responsabilità, trovando nella propria coscienza il coraggio normale di resistere ad ogni tipo di tentazione, di pressione, di corruzione, ebbene, questo eroismo – di cui anche tanti segretari comunali hanno dato prova – va incoraggiato perché esso è **una componente preziosa, insieme conseguenza e motore, dell'innovazione politica e istituzionale che stiamo vivendo nel nostro Paese**.