



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

Lì 29.10.2012

Il rafforzamento del ruolo del Segretario

Prima analisi e osservazioni dell'Unione sul Decreto Legge 174/2012 a seguito del Consiglio Nazionale del 19 ottobre

Proposte di emendamento

Il recente D.L. n. 174/2012 ha operato una profonda riforma del modello di funzionamento dell'Amministrazione Locale.

Il senso della riforma operata dal Decreto Legge è che mentre nel recente passato le parole d'ordine per promuovere la pubblica amministrazione erano “*managerialità*”, “*privatizzazione*”, “*autonomia*”, alla luce delle distorsioni che un sistema quasi privo di regole ha prodotto e portato anche all'attenzione dell'opinione pubblica, oggi le parole d'ordine tornano ad essere quelle della legalità e del rispetto effettivo dei vincoli posti alla spesa pubblica.

Il D.L. ha quindi inteso rafforzare l'effettiva capacità degli enti di amministrare nel rispetto di questi due principi di fondo, introducendo un nuovo sistema di controlli interni deputato appunto a verificare che l'attività sia costantemente e complessivamente svolta in modi e con contenuti effettivamente conformi ai canoni della regolarità, della legittimità e della correttezza contabile.

A tal fine, nel nuovo sistema di controlli, tutte le figure storiche degli enti locali sono coinvolte, e fra esse il Segretario, che partecipa all'organizzazione del sistema complessivo, e direttamente dirige il controllo successivo di regolarità amministrativa.

Occorre allora entrare nel merito della riforma operata dal Decreto Legge, e del sistema complessivo che esso prefigura.

Il primo dato di estrema rilevanza che emerge dalla attenta lettura della norma è che il più importante contenuto del novellato art. 147 del Testo unico, prima ancora della identificazione dei controlli, è la individuazione dei canoni di fondo cui deve conformarsi l'azione amministrativa. E' solo partendo da questa identificazione che vengono successivamente stabilite le metodologie di controllo, capaci di verificare che l'attività risponda effettivamente a quei canoni.

In tale ambito, la norma identifica subito, al primo comma, nella legittimità, regolarità e correttezza il canone di fondo cui deve conformarsi l'attività, ed individua nel controllo di regolarità amministrativa e contabile lo strumento idoneo a garantire che tali canoni siano rispettati e perseguiti. Legittimità, regolarità e correttezza sono quindi il primo obiettivo che deve essere assicurato nell'attività amministrativa, principio del buon andamento dell'amministrazione, ed

unitamente ai relativi controlli di regolarità amministrativa e contabile sono chiaramente posti a fondamento dell'intera norma. E in tale materia il Decreto Legge affida al Segretario il ruolo preminente, che è quindi necessariamente di direzione.

Ne discende che chi viene chiamato ad assicurare e garantire dunque l'effettivo rispetto del principio di fondo della legalità e regolarità dell'attività amministrativa, non può che essere necessariamente in posizione di massima responsabilità nei confronti della struttura e dell'attività.

Se questo è vero vanno allora superate alcune apparenti illogicità, forse frutto di un mancato coordinamento delle varie istanze recepite dal Decreto Legge, e va ulteriormente perseguita l'intenzione di fondo espressa dal Governo, ovvero dare al sistema degli enti locali gli strumenti per esercitare la propria autonomia con responsabilità e senza rischi di devianza.

1. La direzione del controllo di regolarità successivo a campione è lo strumento generale atto a garantire che l'attività complessiva sia effettivamente rispettosa dei criteri di regolarità, legittimità e correttezza contabile. Non ha senso allora prevedere che gli esiti del controllo vadano semplicemente trasmessi ai Responsabili, quasi come non spettasse invece proprio al Segretario dare indirizzi e adottare misure perché eventuali criticità emerse dal controllo vengano efficacemente rimosse. **La direzione del controllo di regolarità comporta, conformemente alla generale funzione di sovrintendenza e coordinamento del Segretario di cui all'art. 97 del Testo Unico, il potere di adottare direttive cui i Responsabili dei Servizi si conformano nell'esercizio delle loro funzioni.**
2. Se quello sulla regolarità amministrativa è il primo e più importante controllo, tanto che invece di essere rimesso all'autonomia è affidato direttamente dalla legge alla direzione del Segretario, oltre che ai pareri obbligatori dei Responsabili sui singoli atti, **il referto semestrale sulla regolarità della gestione e l'adeguatezza del sistema complessivo dei controlli deve essere trasmesso dal Sindaco avvalendosi sempre del Segretario, in tutti gli enti, e semmai coinvolgendo anche il Direttore, laddove sia previsto.**
3. In caso contrario sarebbe smentito l'assunto che il sistema dei controlli **parte** dal controllo di regolarità amministrativa e contabile, per assicurare il primo e fondamentale criterio di buona amministrazione, e **poi** si articola negli ulteriori controlli deputati ad assicurare tutti gli altri canoni di buona amministrazione. Sarebbe cioè smentito l'assunto che legalità e regolarità tornano ad essere il perno su cui deve poggiare, e poi articolarsi, l'intera attività amministrativa.
4. Non deve commettersi l'errore di pensare che il rafforzamento della funzione di garanzia della regolarità in capo al Segretario debba o possa tradursi nell'idea che esso diviene figura di mero controllo. Al contrario, è proprio in quanto il Segretario è la figura di vertice che ad esso viene assegnata tale funzione, e soprattutto che essa può essere svolta efficacemente. Come non vi è (ovviamente) contraddizione alcuna nell'assegnare ai responsabili della gestione il compito, oltre che di adottare gli atti, perseguendone ovviamente l'economicità e la rispondenza agli obiettivi programmatici dell'ente, di garantire essi per primi la regolarità dei loro stessi atti, così non vi è contraddizione alcuna nell'accentuare in capo al Segretario la funzione di controllo e presidio della regolarità **nell'ambito e a rafforzamento della sua funzione di dirigente generale, deputato alla sovrintendenza e al coordinamento complessivo dei dirigenti e dell'attività.**

5. **La funzione del Segretario resta quindi tesa ad assicurare complessivamente tutti i criteri e canoni di buon funzionamento, e quindi a guidare attivamente tutta l'attività per assicurare che risponda a tutti i principi**, non solo a controllarla né solo ad assicurare che sia legale. Questo è evidente negli enti in cui non vi è un Direttore Generale. Peraltro laddove il Direttore è presente già dal nuovo regime normativo del Decreto discende che non vi è più una mera remissione al Sindaco della regolazione dei rapporti fra il Segretario e il Direttore, ma è la legge stessa a dettare il criterio: **il Segretario resta necessariamente, anche in presenza del Direttore, la figura di direzione apicale dell'ente sotto il profilo della regolarità complessiva** dell'azione, mentre il direttore resta la figura di direzione apicale di riferimento per la pianificazione gestionale delle attività. Sulla base di queste considerazioni, a nostro avviso sarebbe ancor più coerente con il quadro delineato dal Decreto **la prospettiva di individuare nel Segretario una funzione apicale unica, e superare il residuo dualismo, anche negli enti di massima dimensione, con il Direttore Generale**. Le stesse Autonomie Locali hanno più volte espresso tale convinzione, ed il Governo e il Parlamento ben potrebbero approfittare della conversione in legge del decreto.
6. **Occorre intervenire sul tema dello spoil system**, superando una visione che ha contrapposto fiduciarità e imparzialità, e danneggiato l'autorevolezza stessa del sistema amministrativo locale. Va superato il rischio che nel procedere nella direzione indicata dal Decreto Legge e nell'affiancare a questo una riforma dello spoil system si legga e si rappresenti una lesione dell'autonomia degli enti locali. Non sarebbe questa la strada più utile, né soprattutto la più durevole per il Paese.
7. Su questo delicato punto, **l'Unione esprime vivissima soddisfazione per le recenti dichiarazioni del Ministro Cancellieri in occasione dell'Assemblea dell'Anci**. Il Ministro ha sostenuto che anche nella selezione delle figure di vertice occorre esercitare un'autonomia responsabile, perché *“l'efficienza dell'azione amministrativa e la lotta alla corruzione, presupposto della rifondazione della cultura della legalità, infatti, sono strettamente connesse all'attività ed alle modalità di selezione dei vertici.”* Nel riaffermare il principio della distinzione fra ruoli politici e gestionali, al fine di garantire una gestione imparziale ed efficiente il Ministro ha affermato che occorre *“conciliare il principio della “fiduciarità” degli incarichi apicali con la necessità di disporre di una dirigenza professionale stabile, in un sistema che sappia coniugare il merito ed il valore delle attività svolte e dei risultati conseguiti”*. Il Ministro ha indicato come soluzione che la scelta dei singoli soggetti, e quindi dei Segretari, da parte dei Sindaci e dei Presidenti delle Province sia *“ancorata a criteri dettagliati di verifica della professionalità effettivamente detenuta, riformando lo spoil system in senso meritocratico, trasformandolo in una leva fortissima per il miglioramento della qualità dell'agire pubblico, e valorizzando competenza e autonomia”*. L'Unione ha espresso in passato con forza, anche presso le sedi Istituzionali più alte, tale necessità, e accoglie quindi la posizione del Ministro come il segnale che finalmente il tema possa essere dibattuto senza una pregiudiziale ostilità del mondo delle Autonomie, o senza che ne derivino strumentali e contrapposte aspirazioni a rivedere in modo riduttivo e formalistico il ruolo apicale del Segretario. Ad avviso dell'Unione è questa la via per affrontare una riforma dello spoil system che non sia una negazione della lealtà e collaborazione della figura di vertice con il capo dell'Amministrazione, ma piuttosto il rafforzamento della imparzialità e professionalità che devono accompagnarle, e che non sia negazione ma effettiva tutela dell'autonomia e della responsabilità degli enti locali.
8. L'auspicata riforma dello spoil system, traducendosi in un rafforzamento dell'imparzialità e della professionalità della massima dirigenza locale, darebbe nuova autorevolezza, e quindi nuova autonomia, agli enti locali stessi. Non una lesione del rapporto fra Segretari e Sindaci

(ben altre lesioni si sono verificate in questi anni), né un passo indietro a nuovi formalismi burocratici incapaci di rimediare agli episodi di illegalità e corruzione pubblica. Al contrario, un rinnovato modo di garantire che la sfera politica e la dirigenza pubblica assolvano alle rispettive funzioni:

- a. Funzioni di programmazione e di governo da parte degli organi politici, che richiedono la legittimazione del voto popolare e che direttamente rispondono ai cittadini, e che portano in essi l'alta dignità propria delle Istituzioni Rappresentative e Democratiche del Paese;
- b. Funzioni di attuazioni dei programmi e di rispetto dei criteri di regolarità e dei vincoli della finanza pubblica da parte della dirigenza pubblica, che richiedono rinnovate condizioni di garanzia professionale affinché siano esercitate in piena imparzialità, nella piena lealtà tanto all'ente di appartenenza quando ai canoni e criteri dettati dalla legge e dai principi di buona andamento.

Pertanto l'Unione chiede al Governo, ai Presidenti delle Commissioni Parlamentari, e a tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento di raccogliere le istanze di riforma e rafforzamento del ruolo e delle competenze dei Segretari Comunali e Provinciali utili al miglior esito della riforma e all'ulteriore rafforzamento del sistema amministrativo locale, adottando a tal fine i seguenti emendamenti al disegno di legge di conversione del Decreto Legge n. 174/2012

Emendamento all'art. 3, comma 1, lett. d) del Decreto Legge: art. 147 bis

Testo del Decreto Legge	Testo proposto
<p>Art. 147-bis. - (Controllo di regolarità amministrativa e contabile). - 1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. È inoltre effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.</p> <p>2. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di</p>	<p>Art. 147-bis. - (Controllo di regolarità amministrativa e contabile). -</p> <p>1. La regolarità complessiva dell'azione amministrativa è assicurata dal Segretario nell'ambito delle proprie funzioni di sovrintendenza e coordinamento di cui all'art. 97. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti è assicurato, nella fase preventiva della formazione, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. È inoltre effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.</p> <p>2. <i>identico</i></p>

<p>impegno di spesa, gli atti di accertamento di entrata, gli atti di liquidazione della spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.</p> <p>3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale.</p>	<p>3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale.</p>
--	--

Motivazione dell'emendamento:

Il novellato art. 147 individua legittimità, regolarità e correttezza quali fondamenti di una sana gestione. Appare opportuno garantire a monte la regolarità della complessiva azione amministrativa (e quindi non solo dei singoli atti). Il Segretario può efficacemente assolvere a tale necessità nell'ambito della propria funzione di sovrintendenza e coordinamento. Occorre inoltre sviluppare e prevedere, nell'ambito delle funzione di controllo di regolarità successivo a campione, il potere dovere di intervenire per correggere le eventuali irregolarità riscontrate. In caso contrario le funzioni a garanzia di legalità e regolarità del Segretario potrebbero risolversi in un mero adempimento burocratico, i cui esiti, semplicemente trasmessi ai Responsabili, resterebbero privi di conseguenze. Spetta invece al Segretario dare indirizzi e adottare misure perché eventuali criticità emerse dal controllo vengano efficacemente rimosse.

Emendamento all'art. 3, comma 1, lett. e) del Decreto Legge: art. 148

Testo del Decreto Legge	Testo proposto
<p>1. Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio di ciascun ente locale, nonché il piano esecutivo di gestione, i regolamenti e gli atti di programmazione e pianificazione degli enti locali. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, o il Presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette semestralmente</p>	<p>1. Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio di ciascun ente locale, nonché il piano esecutivo di gestione, i regolamenti e gli atti di programmazione e pianificazione degli enti locali. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti, o il Presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, e del segretario, unitamente al direttore negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale,</p>

<p>alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle Linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti; il referto e', altresì, inviato al Presidente del consiglio comunale o provinciale. (omissis)</p>	<p>trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle Linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti; il referto e', altresì, inviato al Presidente del consiglio comunale o provinciale. (omissis)</p>
--	---

Motivazione dell'emendamento:

Il controllo di regolarità amministrativa è individuato al primo comma dell'art. 147 quale il primo e più importante controllo, tanto da essere (invece che rimesso all'autonomia degli enti) direttamente disciplinato dalla legge, e affidato alla direzione del Segretario. Conseguentemente il referto semestrale, che è proprio sulla regolarità e sull'adeguatezza del sistema complessivo dei controlli, deve essere trasmesso dal Sindaco avvalendosi sempre di chi assicura tale criterio di regolarità, e ne dirige il controllo, ovvero il Segretario. Semmai, negli enti in cui sia previsto il Direttore, può essere opportuno coinvolgere anche tale figura per il ruolo che l'autonomia organizzativa può prevederne in altri aspetti del controllo, ma unitamente al Segretario, non in sua sostituzione.

Emendamento all'art. 10 comma 7 del Decreto Legge

Testo del Decreto Legge	Testo proposto
<p>(omissis) 7. E' istituito, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, presso il Ministero dell'interno, il Consiglio direttivo per l'Albo Nazionale dei segretari comunali e provinciali, presieduto dal Ministro dell'interno, o da un Sottosegretario di Stato appositamente delegato, e composto dal Capo Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali, dal Capo del Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione Civile e per le risorse strumentali e finanziarie, da due prefetti dei capoluoghi di regione designati a rotazione ogni tre anni, dai Presidenti di ANCI e UPI o dai loro delegati, da un rappresentante dell'ANCI e da un rappresentante dell'UPI. (omissis)</p>	<p>(omissis) 7. E' istituito, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, presso il Ministero dell'interno, il Consiglio direttivo per l'Albo Nazionale dei segretari comunali e provinciali, presieduto dal Ministro dell'interno, o da un Sottosegretario di Stato appositamente delegato, e composto dal Capo Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali, dal Capo del Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione Civile e per le risorse strumentali e finanziarie, da due prefetti dei capoluoghi di regione designati a rotazione ogni tre anni, dai Presidenti di ANCI e UPI o dai loro delegati, da un rappresentante dell'ANCI, da un rappresentante dell'UPI e da due Segretari eletti fra gli iscritti all'Albo. (omissis)</p>

Motivazione dell'emendamento:

La presenza dei Segretari nel Consiglio Direttivo dell'Albo è assolutamente ragionevole, in linea con la dichiarata volontà di recuperare il modello di gestione precedente senza però gli oneri economici sproporzionati che esso prevedeva. Non si vede alcun motivo per cui sia recuperata la compartecipazione alla gestione dell'Albo delle Autonomie, e non quella dei Segretari.

L'individuazione del Segretario fra gli iscritti, peraltro, può avvenire senza alcun onere per le finanze pubbliche, mediante semplice consultazione elettronica. Si applica naturalmente anche per tali componenti del Consiglio Direttivo quanto previsto al successivo comma 8 del Decreto Legge, ovvero che *“Per la partecipazione alle sedute del Consiglio direttivo non è previsto alcun tipo di compenso ne' rimborso spese a carico del bilancio dello Stato”*. **In subordine, si chiede la presenza di almeno un Segretario.**

Emendamento sullo spoil system

Articolo da aggiungere nel d.d.l. di conversione del Decreto Legge

“L’art. 99 del D.lgs. n. 267/2000 è sostituito dal seguente

<i>Nomina.</i>	<i>Nomina.</i>
<p>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.</p>	<p>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, nell'ambito di una rosa di in numero minimo di 3 e massimo di 5 fra i candidati che hanno presentato domanda, individuata da apposita Commissione per la valutazione comparativa dei curricula e delle competenze, nominata dal Consiglio direttivo per l'Albo. I criteri per la composizione e il funzionamento della commissione e per la valutazione comparativa sono definiti in apposito Regolamento adottato previo parere della Conferenza Stato Città e Autonomie Locali.</p>

Motivazione dell'emendamento:

Occorre intervenire sul tema dello spoil system, superando una visione che ha contrapposto fiduciarità e imparzialità, e danneggiato l'autorevolezza stessa del sistema amministrativo locale. Il Ministro Cancellieri in occasione dell'ultima Assemblea dell'Anci ha sostenuto che anche nella selezione delle figure di vertice occorre esercitare un'autonomia responsabile, perché *“l'efficienza dell'azione amministrativa e la lotta alla corruzione, presupposto della rifondazione della cultura della legalità, infatti, sono strettamente connesse all'attività ed alle modalità di selezione dei vertici.”* Nel riaffermare il principio della distinzione fra ruoli politici e gestionali, al fine di garantire una gestione imparziale ed efficiente occorre quindi *“conciliare il principio della “fiduciarità” degli incarichi apicali con la necessità di disporre di una dirigenza professionale stabile”*. La nomina del Segretario, nella proposta di emendamento, resterebbe affidata a Sindaci e Presidenti delle Province, ma verrebbe fortemente ancorata a criteri dettagliati di verifica della professionalità effettivamente detenuta, nell'abito di una rosa di candidati a seguito di una verifica affidata ad un organismo terzo a ciò deputato. L'auspicata riforma dello spoil system, traducendosi in un rafforzamento dell'imparzialità e della professionalità della massima dirigenza locale, darebbe nuova autorevolezza, e quindi nuova autonomia, agli enti locali stessi.