



UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

Audizione informale

Disegno di legge C. 1114

*di conversione del decreto-legge n. 44/2023 recante disposizioni
urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle
amministrazioni pubbliche*

Camera dei Deputati

Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e XI (Lavoro pubblico e privato)

Roma, 9 maggio 2023

Premessa

Con il presente documento si vuole fornire un contributo, dal punto di vista dei segretari comunali e provinciali, nell'ambito dell'esame del Disegno di legge C. 1114 di conversione del decreto-legge n. 44/2023 recante disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche.

L'art. 3, comma 6 del D.L. n. 44/2023 prevede per gli anni 2023-2026, *“al fine di offrire una più stabile soluzione al problema della spesa del trattamento economico del segretario nei piccoli comuni”*, di escludere *“il trattamento economico dal computo degli attuali tetti di spesa del personale, complessivi e di trattamento accessorio. A tal proposito, si rappresenta che molti nuovi iscritti all'Albo non riescono ad ottenere la prima nomina proprio a causa delle difficoltà per i piccoli enti di rispettare i vincoli in materia di spesa di personale. In altri termini, le difficoltà non riguardano soltanto, e in ogni caso non sempre, la reale disponibilità economica dell'ente, ma spesso le stesse consistono nell'impossibilità per l'ente di rispettare i vincoli di spesa per il personale”* (così la relazione illustrativa al D.L. n. 44/2023).

La norma, pur diretta a risolvere un problema molto importante, nella formulazione concreta appare condurre ad un esito difforme rispetto a quello avuto di mira, come si avrà modo di evidenziare nel presente documento (pagg. 6 e seguenti).

Nel presente contributo si analizzeranno nell'ordine:

- a) il ruolo fondamentale dei Segretari comunali nel sistema delle autonomie;
- b) i recenti interventi del legislatore per rimediare alla carenza di segretari al fine di supportare gli enti locali per l'attuazione degli interventi e la realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR);
- c) l'intervento previsto dall'art. 3, comma 6, del decreto legge 44/2023, gli aspetti critici dello stesso e i correttivi auspicati.

Il ruolo fondamentale dei Segretari comunali nel sistema delle autonomie

I segretari svolgono funzioni multiformi e centrali nel sistema amministrativo degli enti locali¹ e rappresentano una figura necessaria in ogni ente locale ai sensi dell'art. 97 del D.Lgs. n. 267/2000² e indispensabile - in ragione dell'assegnato ruolo di coordinamento della dirigenza – ad assicurare l'effettiva capacità delle amministrazioni locali di raggiungere gli obiettivi del PNRR per la parte loro spettante.

Il CCNL dell'Area Funzioni Locali del 17/12/2020 ha ribadito il ruolo apicale dei segretari prevedendo che “Nei comuni fino a 100.000 abitanti ovvero nei Comuni, Province e Città Metropolitane ove non sia stato nominato il direttore generale ai sensi dell'art. 108 del d. Lgs. n. 267/2000, **l'assunzione delle funzioni di segretario comunale comporta compiti di sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e di coordinamento delle loro attività, tra i quali la sovrintendenza alla gestione complessiva dell'ente**, la responsabilità della proposta del piano esecutivo di gestione nonché, nel suo ambito, del piano dettagliato degli obiettivi e del piano della performance, la responsabilità della proposta degli atti di pianificazione generale in materia di organizzazione e personale, l'esercizio del potere di avocazione degli atti dei dirigenti in caso di inadempimento”.

In tale veste i segretari comunali sono chiamati a profondere ogni sforzo perché gli importanti obiettivi del PNRR siano raggiunti.

I recenti interventi del legislatore per rimediare alla carenza di segretari

Di recente il legislatore è intervenuto con diverse disposizioni per porre rimedio alla grave carenza di tale figura, con l'obiettivo di consentire a tutti gli enti locali di essere

¹ La Corte Costituzionale con la sentenza n. 23 del 22/02/2019 nel ritenere conforme alle previsioni costituzionali l'art. 99 del d.lgs. n. 267/2000 secondo cui il segretario comunale resta in carica per un periodo corrispondente a quello del sindaco che lo ha nominato e cessa automaticamente dall'incarico al termine del mandato di quest'ultimo, si è soffermata sulle funzioni svolte dal segretario comunale. Dopo aver evidenziato che “Il segretario comunale è certamente figura apicale e altrettanto certamente intrattiene con il sindaco rapporti diretti, senza intermediazione di altri dirigenti o strutture amministrative”, la Corte individua tre gruppi di attribuzioni del segretario comunale: 1. funzioni di certificazione, di controllo di legalità o di attuazione di indirizzi altrui; 2. funzioni di supporto propositivo all'azione degli organi comunali; 3. funzioni di carattere eminentemente gestionale, definite dalla Corte “quasi manageriali”.

² “Il comune e la provincia hanno un segretario titolare dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali ...”.

in condizione di raggiungere i fondamentali obiettivi del PNRR. Il presupposto di tali interventi normativi è la convinzione che sia necessario puntare su tale figura per garantire il buon andamento e la legalità dell'azione amministrativa dei comuni e delle province.

Gli interventi normativi a cui si fa riferimento sono i seguenti.

“Al fine di supportare gli enti locali per l’attuazione degli interventi e la realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), a decorrere dal 2022 e per la durata del medesimo Piano” è l’incipit dell’art. 12-bis del D.L. n. 4/2022, come convertito con L. n. 25/2022, con il quale si interviene, in materia di segretari comunali, sui seguenti aspetti:

- le assunzioni di segretari comunali e provinciali possono essere autorizzate per un numero di unità pari al 120 per cento delle cessazioni dal servizio nel corso dell'anno precedente (in precedenza potevano essere autorizzate facendo riferimento al 100 per cento delle cessazioni);
- i futuri concorsi (con decorrenza dal 2023), modificando le regole di svolgimento dei corsi-concorso;
- gli incarichi che possono essere conferiti ai segretari di prima fascia, consentendo agli stessi di assumere, in deroga e per un periodo massimo di sei mesi (prorogabile fino a dodici), la titolarità di sedi fino a 5.000 abitanti, in caso di vacanza della sede e qualora la procedura di pubblicizzazione sia andata deserta.

La Legge di Bilancio (art. 1, comma 825-828, L. 197/2022) “Al fine di assicurare la piena funzionalità e capacità amministrativa dei comuni nell’attuazione degli interventi e nella realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza” prevede:

- l’iscrizione all’Albo, in aggiunta a quelli previsti dal bando, anche dei borsisti non vincitori che abbiano conseguito il punteggio minimo di idoneità al termine

del corso concorso selettivo di formazione, aumentando quindi il numero dei segretari da iscrivere all'Albo all'esito del concorso COA 21;

- per supportare i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, a decorrere dall'anno 2023 e per la durata del PNRR, le risorse di cui all'articolo 31-bis, comma 5, del D.L. n. 152/2021 possono essere utilizzate anche a sostenere gli oneri relativi al trattamento economico degli incarichi conferiti ai segretari comunali. Si prevede quindi un sostegno economico per gli enti di minore dimensione per metterli in condizione di avere a disposizione tale figura, anche in caso di difficoltà economica³.

Ancora, in sede di conversione del cd Milleproroghe, l'art. 1, comma 20-bis (Attribuzioni provvisorie delle titolarità di sedi di segreteria comunale), della L. n. 14/2023 modifica la normativa transitoria introdotta dall'art. 12-bis del D.L. n. 4/2022, come convertito con L. n. 25/2022 che consente, a determinate condizioni, l'attribuzione, in via provvisoria, ad un segretario comunale iscritto nella fascia iniziale di accesso in carriera la titolarità di sedi, singole o convenzionate, di competenza della fascia professionale immediatamente superiore. La modifica eleva la durata massima di tale attribuzione provvisoria⁴. Ovviamente la modifica tende ad assolvere, per un periodo di tempo maggiore, alla finalità della norma oggetto di proroga, ossia a “supportare gli enti locali per l'attuazione degli interventi e la realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).”

³ La norma di carattere transitorio mira ad assicurare fino al 31 dicembre 2026 ai comuni di minore dimensione di poter contare su contributi necessari a sostenere la spesa del segretario comunale. L'attribuzione di contributi temporanei ha l'obiettivo di risolvere nell'immediato, in modo temporaneo, due difficoltà che si sono riscontrate in alcuni comuni per l'assunzione di nuovi segretari:

- a) l'impossibilità negli enti più piccoli, che sono sprovvisti di tale figura da anni, di rispettare il limite di spesa previsto dall'art. 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
- b) la carenza temporanea di effettive risorse economiche.

⁴ La deroga è stata inizialmente disposta dall'art. 12-bis, comma 1, lettere b), c) e d), del D.L. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 marzo 2022, n. 25, e dal relativo decreto attuativo del Ministro dell'interno del 29 aprile 2022.

Ebbene tutte queste misure sono state giustificate proprio nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi del PNRR, come emerge dal tenore letterale delle stesse. **È pertanto la legislazione stessa che ritiene giustamente fondamentale la figura del segretario all'interno degli enti locali per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.**

Occorre rilevare, tuttavia, che da sempre la nostra organizzazione, ma si tratta di una posizione comune espressa anche dall'ANCI, ha fatto presente che “per una più stabile soluzione del problema della spesa del trattamento economico del segretario nei piccoli comuni, l'unica misura davvero risolutiva consiste nell'escluderne il trattamento economico dal computo degli attuali tetti di spesa del personale, complessivi e di trattamento accessorio. Molti nuovi iscritti all'Albo non riescono ad ottenere la prima nomina proprio a causa delle difficoltà per i piccoli enti di rispettare i vincoli in materia di spesa di personale. In altri termini, le difficoltà non solo soltanto e non sempre di reale disponibilità economica dell'ente, quanto dell'impossibilità di quest'ultimo di rispettare i vincoli di spesa del personale.

A tal fine, in ordine alla sostenibilità economica di tale misura, si evidenzia che la spesa per i segretari è già:

- autorizzata a monte dal Governo in sede di programmazione del fabbisogno assunzionale ed a tal fine prevista in termini di macro aggregati nei documenti di bilancio dello stato;
- ne è prova che la spesa per l'incarico di segretario nei singoli enti NON intacca la capacità assunzionale del singolo ente, come viceversa dovrebbe essere se si trattasse di assunzioni del singolo ente;
- se, dunque, il reclutamento dei segretari e la programmazione del fabbisogno sono governati a livello nazionale, diventa irrilevante il computo della spesa nei singoli enti. Che, ad esempio, un singolo ente aumenti la spesa per un segretario, perché, essendone privo, se ne dota nominando il titolare, comporterà sempre che vi sia una

correlata diminuzione della spesa in altro ente, cioè quello dal quale proviene. Questo perché il numero di segretari non è variabile, non dipende dalle scelte dei singoli comuni, ma è sempre determinato a monte, essendo pari a quelli immessi nell'albo, cioè solo quelli preventivamente autorizzati dal fabbisogno in sede nazionale;

- essa è inoltre interamente finanziata dai contratti collettivi di riferimento, i quali contemplano anche i limiti massimi di trattamento accessorio”⁵.

L'intervento previsto dall'art. 3, comma 6, del decreto-legge 44/2023, gli aspetti critici dello stesso e i correttivi auspicati

L'art. 3. (Disposizioni in materia di rafforzamento della capacità amministrativa degli enti territoriali) del D.L. n. 44/2023 al comma 6, dispone “*Per gli anni 2023-2026, per i comuni sprovvisti di segretario comunale alla data di entrata in vigore del presente decreto, non rileva ai fini del rispetto dei limiti previsti dall'articolo 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, la spesa per il segretario comunale considerata al netto del contributo previsto dall'articolo 31-bis, comma 5, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233*”.

La norma va in parte nella direzione auspicata, escludendo la spesa del segretario dai limiti di spesa del personale, anche quelli relativi al salario accessorio di cui all'art. 23 del D.Lgs. n. 75/2017. Da tempo vengono proposte modifiche normative volte ad escludere tale voce dai tetti di spesa, al fine di fornire a tutti gli enti la possibilità di dotarsi di questa figura fondamentale per il funzionamento delle amministrazioni locali.

Tuttavia, la norma appare fornire una risposta che consente ad alcuni enti, in modo del tutto casuale, di beneficiare del regime favorevole soltanto perché alla data di entrata

⁵ Così il [documento](#) presentato dall'Unione Nazionale Segretari comunali e provinciali nell'Audizione innanzi all'Ufficio di Presidenza della V Commissione Programmazione economica, bilancio del Senato in data 3 marzo 2023.

in vigore del decreto legge (22 aprile 2023) erano privi di segretario comunale, a prescindere dai seguenti fattori:

- la dimensione degli enti, per cui anche le sedi di segreteria degli enti più grandi, se vacanti alla data del 22 aprile 2023, non dovranno considerare la spesa del segretario all'interno dei limiti tetti di spesa del personale;
- se l'assenza del segretario comunale durasse da tempo o fosse una situazione momentanea. Sul punto sia consentito rammentare che il sistema di nomina dei segretari nei singoli enti può comportare per alcuni periodi limitati di tempo che la sede sia vacante, per la sostituzione del precedente titolare. Pertanto, il fatto che una sede fosse vacante alla data del 22 aprile 2023 non equivale affatto a ritenere che quella sede non avesse possibilità in base alle regole di finanza pubblica esistenti a quella data di nominare un segretario.

La situazione delle sedi di segreteria al 22 aprile 2023 era la seguente:

TIPOLOGIA SEDI	CON TITOLARE	VACANTI	TOTALE
Sedi di fascia A	507	28	535
Sedi di fascia B	1.561	821	2.382
Sedi di fascia C	279	1.821	2.100
TOTALE	2.347	2.670	5.017

Le sedi di segreteria che beneficeranno del sistema derogatorio introdotto sono pertanto:

- **28** di fascia A (sedi di segreteria con popolazione superiore a 65.001, capoluoghi di provincia, province e città metropolitane)
- **821** sedi di fascia B (sedi di segreteria con popolazione superiore a 3.001 e fino a 65.000);
- **1.821** sedi di fascia C (sedi di segreteria fino a 3.000 abitanti).

La norma, quindi, appare poco coerente con l'obiettivo che è individuato nella relazione illustrativa nell'offrire *“una più stabile soluzione al problema della spesa del trattamento economico del segretario nei piccoli comuni”*.

La limitazione dell'estensione della norma sulla sterilizzazione della spesa del segretario non è richiesta neppure da esigenze di contenimento dell'impatto economico dell'intervento, posto che nella relazione tecnica, si precisa che *“La norma non comporta nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica in quanto le suddette deroghe operano nel rispetto della sostenibilità finanziaria di cui all'articolo 33 del decreto-legge n. 34/2019”*⁶.

Sulla base delle considerazioni che precedono, pur ritenendo la norma un primo importante passo nella direzione da tempo auspicata, si ritiene necessario apportare in sede di conversione una modifica volta ad estendere la disciplina a tutte le sedi di segreteria, eliminando la limitazione del tutto casuale in base alla quale la norma si applica esclusivamente alle sedi di segreteria prive di titolare alla data del 22 aprile 2023.

⁶ In realtà le ragioni per non computare la spesa del segretario nella spesa di personale sono indicate nel presente documento a pag. 6.

Emendamento

1. All'articolo 3, comma 6, le parole “per i comuni sprovvisti di segretario comunale alla data di entrata in vigore del presente decreto” sono soppresse.

Relazione illustrativa

L'emendamento propone di estendere la misura derogatoria prevista dall'art. 3, comma 6, del D.L. n. 44/2023, senza aumentare la spesa pubblica, a tutte le sedi di segreteria, a prescindere dal dato del tutto casuale se le stesse fossero coperte o meno alla data del 22 aprile 2023. Gli enti locali, individuati tra gli attori principali dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), hanno sin da subito evidenziato il tema della scarsità delle risorse umane in dotazione, insufficienti a garantirne l'attuazione ed hanno chiesto, ed in parte ottenuto, misure urgenti finalizzate al loro potenziamento.

Tra le soluzioni già richieste, attuata in parte con il decreto-legge oggetto di conversione, al fine di garantire la funzionalità stessa degli enti locali, vi è quella finalizzata a risolvere il tema della carenza dei segretari comunali, figura necessaria in ogni comune ai sensi dell'art. 97 del D.Lgs. 267/2000 (“Il comune e la provincia hanno un segretario titolare dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali ...”) e indispensabile - in ragione dell'assegnato ruolo di coordinamento della dirigenza degli enti locali – ad assicurare l'effettiva capacità delle amministrazioni locali di gestire il piano per la parte loro spettante.