



Prefettura di Bari
Albo dei Segretari com.li e prov.li
Sezione regionale Puglia



Protocollo d'Intesa per soluzioni migliorative in favore della Pubblica Amministrazione Locale

Premessa

In data 19/02/2020 ore 16,00 si è tenuta una riunione convocata dal Prefetto di Bari dott.ssa Antonella Bellomo presso gli uffici dell'Albo regionale dei Segretari comunali e provinciali. All'incontro è stata presente una rappresentanza di Segretari dell'Albo composta dai Segretari dott. Giulio Rutigliano, dott. Maurizio Moscara, dott.ssa Giacinta Sinante Colucci, dott.ssa Anna Maria Guglielmi, dott.ssa Antonella Fiore, dott. Ettore Massari, dott. Vincenzo Zanzarella, dott. Fabio Marra, Luigi Cavalieri, una delegazione ANCI Puglia composta dal Segretario regionale prof. Mario Aulenta, il funzionario Rag. Antonio Brunazzi, la dott.ssa Paola Giacobazzo e il dott. Francesco Lazzaro e per l'UPI Puglia il Direttore regionale dott. Roberto Serra ed il Componente del direttivo UPI dott. Giuseppe Pace; ha svolto le funzioni di moderatore e segretario verbalizzante il Responsabile delle procedure dell'Albo Puglia dott. Francesco Fiore. Motivo dell'incontro è definire un protocollo d'intesa da sottoporre alle valutazioni del Ministero dell'Interno, che miri ad apportare vantaggi agli Enti Locali in termini di efficienza ed economicità, migliorando anche le condizioni lavorative dei Segretari comunali.

Rischio esodo dei Segretari comunali verso altre PP.AA. ed esigenza di miglioramento delle condizioni lavorative.

Negli ultimi anni i Segretari comunali assistono ad un lento e costante “processo di desertificazione della categoria”, riconducibile in primo luogo alla fuga di molti Segretari verso altre Amministrazioni attraverso l’istituto della mobilità o del comando. Ciò al fine di raggiungere condizioni lavorative meno usuranti rispetto a quelle che si vivono nei Comuni ove, tale figura, è stata soggetta a continui interventi normativi e organizzativi che hanno minato il trattamento economico e giuridico del Segretario. A titolo esemplificativo, solo nel mese di gennaio, l’Albo Puglia ha predisposto una quarantina di certificati di servizio di Segretari che hanno fatto istanza di passaggio presso la Regione Puglia, il Tar Lecce, Il Ministero dell’Economia e Finanza ecc. ecc... Tanto premesso, i Segretari dell’Albo ritengono che qualora non vi fosse questo interesse comune a porre rimedio alle criticità del sistema, ben venga un pronto intervento legislativo che garantisca a tutta la stessa categoria, percorsi agevolati di mobilità presso le numerose Amministrazioni pubbliche che in questo momento, nel nostro Paese, hanno grande necessità di personale dirigenziale qualificato. In merito l’Anci Puglia dichiara di essere intervenuta a questo incontro con la presenza di due Segretari comunali, per dare un segnale di vicinanza dell’Associazione dei Comuni alla categoria.

Grave carenza dei Segretari comunali (specie nei piccoli Comuni) ed esigenza di programmazione delle assunzioni

Alla problematica sopra evidenziata, se ne aggiunge un’altra non meno rilevante che è la rapida riduzione del numero delle presenze dei Segretari comunali sul territorio nazionale. Vi è ormai la drammatica carenza in dotazione organica di migliaia di Segretari in tutta Italia, che si manifesta in particolare nei Comuni del Nord, riconducibile alla mancata assunzione di nuovi Segretari dal 2009. Al riguardo, l’attuale Governo – grazie soprattutto all’impegno della nuova Ministra dell’Interno - sta cercando di porvi rimedio con l’espletamento della procedura concorsuale “COA

6” per l’assunzione di 224 Segretari a fronte di 2.385 sedi di segreteria vacanti. Per il predetto Concorso sono pervenute al Ministero circa 15.000 domande e dopo le preselezioni sono stati ammessi alle prove scritte circa 785 candidati. Con l’emendamento presentato alla Legge di conversione del DL Milleproroghe il numero delle assunzioni dei Segretari COA6 verrebbe allargato a 514 con la sessione aggiuntiva che attingerebbe gli idonei dei precedenti concorsi COA3, COA4 e COA5 e, infine si ipotizza l’indizione di un secondo corso-concorso COA 7 per 171 Segretari con la possibilità di un ampliamento, riservando un 30 per cento in più dei posti ai dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni. In considerazione di questi “ritocchi normativi” finalizzati all’accrescimento della platea dei neo-assunti, si chiede di procedere per il futuro ad una puntuale programmazione delle assunzioni, per preservare davvero la professionalità del ruolo. A fronte, infatti, di una partecipazione di migliaia di candidati alle procedure concorsuali (assai costose e dalla notevole complessità organizzativa) si auspicano selezioni che possano avvenire ogni due o al massimo tre anni, purché si proceda all’assunzione di un congruo numero di Segretari comunali, poiché la drammatica mancanza di titolari di segreteria sarà ulteriormente aggravata dai pensionamenti anticipati che, verosimilmente, si verificheranno con l’ausilio dello strumento della “quota100”. Ciò rischia di provocare una seria paralisi all’attività amministrativa di tanti Comuni italiani, impossibilitati a riunire giunte, consigli comunali, pubblicare bandi o assolvere ai diversi adempimenti legali.

Copertura delle sedi di segreteria logisticamente disagiate con incarichi a scavalco o ai Segretari in disponibilità, con ripristino del rimborso delle spese di viaggio

Spesso i piccoli Comuni risultano sprovvisti di Segretari comunali, per via del fatto che questi ultimi, a causa della gravosità dell’incarico si trovano nell’impossibilità di accettare incarichi a scavalco per raggiungere la sede comunale considerevolmente distante dalla loro sede di titolarità. Per questi Comuni geograficamente svantaggiati, perchè privi di servizi pubblici di trasporto, bisognerebbe ri-ammettere il rimborso delle spese di viaggio ai Segretari che

utilizzano il mezzo proprio. La materia del rimborso delle spese di viaggio ha subito una riforma avvenuta con Decreto prot. nr. 25402 del 17 maggio 2011 da parte del Presidente dell'Unità di Missione dell'Albo nazionale dei Segretari comunali che proprio in tema di rimborso delle spese di viaggio aveva disposto la revoca di diverse delibere del C.d.A. nazionale (delibere nn. 57/99, 241/2002, 282/2003 e 138/2007), e quindi i Segretari nei casi di reggenze presso sedi di segreteria vacanti o sostituzioni di Segretari titolari presso Comuni distanti centinaia di chilometri, non possono essere autorizzati all'uso del mezzo proprio al fine di ottenere il riconoscimento di un diritto al rimborso delle spese sostenute, anche nel caso in cui tale mezzo risulti lo strumento più idoneo a garantire il più efficace ed economico perseguimento dell'incarico. Di fronte ad una situazione di così palese anti-economicità e svantaggio, molti Segretari non sono più disponibili a coprire sedi di segreteria vacanti, geograficamente distanti dalla propria residenza o sede di titolarità. Pertanto si ritiene che la predetta materia vada trattata in sede di contrattazione e, comunque, con questo preventivo confronto con la categoria dei Segretari ed il sistema Autonomie Locali (ANCI-UPI), il Decreto ministeriale nr. 25402/2011 dev'essere disapplicato, in quanto basato su erronei presupposti di fatto e di diritto, non avendo tenuto presente che: costringere il Segretario ad utilizzare i mezzi pubblici obbligherebbe gli Enti locali ad orari compatibili con tali mezzi di trasporto, salvo che considerino tali i taxi (con costi, questa volta sì, insostenibili); inoltre, chiedere al Segretario incaricato dello scavalco/reggenza di sostenere le spese per raggiungere la sede comunale equivale a ribaltare sullo stesso i costi di un servizio che la legge affida ai Comuni, addirittura ponendolo nelle condizioni di svolgere attività lavorativa in modo diseconomico (nel senso che anziché ricevere un compenso adeguato alle prestazioni è obbligato a sostenere costi di entità maggiore rispetto ai ricavi). L'esperienza acquisita con l'attuazione del Decreto ha comprovato la difficoltà, per centinaia di Comuni a reperire un Segretario a scavalco per una giunta o un consiglio comunale e nessuno può obbligare i Segretari allo svolgimento di servizi in violazione dei più elementari diritti costituzionalmente garantiti. Al riguardo è opportuno evidenziare che il problema è ancor più grave per i Segretari in disponibilità (per definizione senza sede), i quali

dovrebbero essere obbligati a sostenere spese di viaggio per svolgere reggenze e supplenze nell'ambito della propria regione di appartenenza (ipoteticamente fino a oltre 300 km al giorno) con spese a proprio carico. Per quanto sopra esposto ed evidenziato, si chiede al Ministero dell'Interno di provvedere a ri-disciplinare la materia rifacendosi ad una pronuncia della Corte dei Conti – Sezione regionale di Controllo della Puglia avvenuta con deliberazione n. 76/PAR/2011 del 14 settembre 2011 che, a fronte di una richiesta di parere (ex art. 7, comma 8 della Legge 5 giugno 2003, n. 131) del Comune di Castelnuovo della Daunia avente ad oggetto la rimborsabilità delle spese di viaggio per raggiungere la sede comunale del Segretario incaricato di una supplenza a scavalco, afferma che come già sostenuto dalle SSRR della Corte dei Conti con deliberazione n. 8/CONT/2011, le disposizioni interne delle singole Amministrazioni potranno prevedere, in caso di autorizzazione all'uso del mezzo proprio, un indennizzo corrispondente alla somma che il dipendente avrebbe speso ove fosse ricorso ai trasporti pubblici, ove ciò determini un più efficace espletamento dell'attività, garantendo, ad esempio, un più rapido rientro in servizio, risparmi nel pernottamento, l'espletamento di un numero maggiore di interventi”.

Convenzioni di segreteria tra gli Enti locali ed esigenza di una più efficace disciplina dell'istituto.

Altri problemi si evidenziano in materia di convenzionamento delle sedi di segreteria ai sensi dell'art. 30 del TUEL. Si ricorda che le convenzioni, rappresentano un vantaggio per gli Enti, che conseguono rilevanti risparmi (riduzioni della spesa per lo stipendio del Segretario, per i contributi previdenziali ed assistenziali, per la maggiorazione della retribuzione di posizione e di risultato, per l'IRAP, ecc.) mentre il Segretario si assume responsabilità e lavoro aggiuntivo per il corrispettivo aumento del 25% della propria retribuzione contrattuale. Nel perseguimento della ottimizzazione della funzione espletata dai Segretari e della efficacia dell'incarico assunto dagli stessi, si auspica la condivisione del seguente punto con ANCI e UPI regionale, trattandosi di una raccomandazione su una materia che richiederà una veste di legittimazione con una norma specifica di competenza del Legislatore.

Pertanto, come punto di partenza, su questo tema al momento vi è una vera e propria deregulation, si ritiene che il servizio in forma associata delle funzioni di segreteria comunale potrebbe essere informato a questa regola minimale: non più segreterie convenzionate tra Comuni di Classe 1/B e 1/A; posto che è inconcepibile che possano associarsi sedi di classe così elevata. Il convenzionamento di questi Comuni verrebbe riconosciuto con Enti di classe inferiore (in ordine di preferenza: Classe IV[^], III[^] e II[^]). Se si applicasse tale vincolo, si raggiungerebbe questo doppio vantaggio: si consentirebbe una maggiore copertura delle sedi di segreteria di medio-piccole dimensioni, che nell'ambito degli Albi regionali risultano effettivamente le più carenti e, in questo modo, si salvaguarderebbe lo spirito per cui è nata la *ratio* dell'istituto del convenzionamento; inoltre si favorirebbe una più ampia progressione in carriera dei Segretari generali che potranno accedere in un numero maggiore di sedi di segreteria di 1/A e 1/B e conseguentemente rendere il ruolo del Segretario efficace e, il proprio apporto, concreto, rispetto ad una segreteria convenzionata di due o più Comuni di classe 1/B o di una classe 1/A con Comuni di 1/B. Inoltre, i convenzionamenti andrebbero stipulati tra un numero limitato di Enti locali aderenti al patto associativo, preferibilmente non superiore a tre, in ragione ed in ottemperanza del comma 4 art. 97 del T.U.EE.LL. che brevemente si ricorda prevede che il Segretario debba sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei Dirigenti, coordinarne l'attività; partecipare con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del Consiglio e della Giunta e curarne la verbalizzazione; esprimere pareri, in relazione alle sue competenze, nel caso in cui non vi siano responsabili dei servizi; rogare tutti i contratti nei quali il Comune è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'Ente; esercitare ogni altra funzione attribuitagli dallo Statuto o dai Regolamenti, o conferitagli dal Sindaco o dal Presidente della Provincia; a ciò si aggiungano le nuove funzioni attribuite dal Legislatore del 2012 di responsabile della prevenzione della corruzione, di responsabile della trasparenza, di direzione dei controlli interni e di esercizio del potere sostitutivo ai sensi della Legge 241/1990. Risulta oltremodo evidente come l'esercizio efficiente ed efficace di tali complesse attività sia incompatibile con convenzionamenti non naturali e non adeguati per dimensioni

degli Enti o per numero dei soggetti che vi partecipano, mettendo in dubbio finanche la legittimità di tali operazioni.

Favorire le convenzioni interregionali anche tra Comuni non contigui, purché posti a una distanza ragionevole

Altra misura volta a reperire Segretari in convenzione, potrebbe derivare dall'abolizione dell'attuale condizione posta per il convenzionamento tra Comuni di regioni confinanti, prevedendo che i Comuni di regioni limitrofe possano convenzionarsi anche se non siano contigui i territori comunali, purché posti a una distanza ragionevole (non superiore a un limite dato). Attualmente le convenzioni interregionali sono disciplinate dall'art. 3-quater della Legge 31 Maggio 2005, n. 88 che deroga l'articolo 10, comma 1, del Regolamento di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465. 1, che così recita: "I Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, appartenenti a Regioni diverse, posti in posizione di confine, che condividono analoghe condizioni territoriali, ricompresi in sezioni regionali diverse dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, per assicurare e garantire lo svolgimento delle mansioni delle Segreterie comunali nel rispetto dei criteri di economicità, efficienza ed efficacia, possono, a condizione che non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, nell'ambito di più ampi accordi per l'esercizio associato di funzioni, stipulare convenzioni per l'ufficio di segreteria comunale o aderire a convenzioni già in atto". Questa norma di Legge non potrà essere posta in discussione da questo protocollo d'intesa, tuttavia la condivisione del seguente punto con ANCI e UPI, potrebbe indurre il Legislatore ad introdurre una piccola modifica alla norma che preveda una maggiore elasticità nell'autorizzare i convenzionamenti interregionali, tanto da favorire la riduzione del numero delle sedi vacanti di Comuni di piccole dimensioni.

Riclassificazioni delle sedi di convenzione e classe demografica minima

Importante è anche il ripristino del principio della riclassificazione delle sedi di segreteria comunale per frenare l'aumento delle sedi di segreteria vacanti. Storicamente le sedi di segreteria convenzionata venivano classificate sulla base della somma degli abitanti; qualche anno fa si è cambiato orientamento e disposto che la classificazione della sede seguisse solo il Comune capofila, ciò per garantire un piccolo risparmio agli Enti locali senza riconoscere ai Segretari, che operano in più sedi appartenenti alla stessa convenzione, un trattamento economico correlato alla complessità dell'organizzazione che devono presidiare; comportando, di conseguenza, una riduzione notevole del numero delle sedi in convenzione e quindi l'aumento delle sedi vacanti. Fortunatamente questa opportunità è stata colta dal Sottosegretario all'Interno Achille Variati e, inserita nel recentissimo DL Milleproroghe che nel caso della classificazione delle segreterie in convenzione, dispone il calcolo della sommatoria della popolazione residente in tutti i Comuni aderenti. A questa recentissima riforma si chiede di apportare un ulteriore elemento di novità: sarebbe conseguentemente auspicabile elevare a 5.000 abitanti la fascia demografica delle sedi di segreteria di accesso alla carriera, posto che l'attuale limite di 3000 abitanti è ormai anacronistico ed inoltre, è stato appurato che negli anni passati, alcuni COA (Segretari iscritti all'Albo alla fascia iniziale "C") non sono riusciti a prendere servizio in segreterie convenzionate tra Comuni di classe IV in quanto con molta facilità, sulla base di una loro riclassificazione, superavano il limite della popolazione dei 3.000 abitanti e non riuscivano purtroppo ad assumere servizio e a prenderne la titolarità. L'innalzamento della soglia demografica ai 5.000 abitanti apporterebbe maggiori vantaggi e si incastonerebbe perfettamente con l'altra novità apportata dal DL Milleproroghe che prevede la possibilità di incaricare, in via straordinaria, per un periodo massimo di un anno, i Vice Segretari nei Comuni fino a 5.000 abitanti, che diventano 10.000 nel caso di gestioni associate e che non riescono ad avere un Segretario comunale, neppure a scavalco.

Coinvolgimento dei Segretari comunali nella gestione dell'Albo così come istituzionalizzato con ANCI e UPI

Inoltre, si auspica possano essere attuate le seguenti modifiche ministeriali nella materia relativa alla gestione amministrativa dell'Albo dei Segretari comunale. Dopo la soppressione dell'Ex-Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali, vi è stata una riorganizzazione del Ministero dell'Interno, che ha collocato la gestione speciale dell'Albo dei Segretari nell'ambito del Dipartimento Affari Interni e Territoriali. Tutti i Sindacati dei Segretari hanno segnalato, che nella definizione della predetta gestione si dovrebbe contribuire a porre rimedio ad una anomalia: la totale assenza della rappresentanza dei Segretari tra i componenti del Consiglio Direttivo Nazionale che gestisce l'Albo. Un maggior coinvolgimento della categoria nella gestione, insieme al sistema delle Autonomie Locali, potrà senza dubbio portare utilità al tavolo dei decisori. Infine, con la soppressione dell'Ex-Ages sono venuti meno gli incontri di raccordo tra il centro e la periferia al fine di avvalersi della professionalità dei Segretari, per ricercare soluzioni condivise su varie problematiche insolute riguardanti la categoria e per la programmazione dei corsi di formazione professionale, continua e obbligatoria. Tra l'altro, si assiste sempre più a casi in cui Segretari che si trasferiscono da una regione ad un'altra, trovano modalità operative di gestione diametralmente opposte, e ciò crea disorientamento...

Coinvolgimento sovracomunale dei Segretari e degli Amministratori locali da parte della Prefettura capoluogo di regione in materia di Controlli, Anticorruzione e Trasparenza

Circa otto anni fa il Legislatore ha affidato al Segretario, particolari responsabilità in materia di controlli interni (D.L. 174/2012), anticorruzione (Legge 190/2012) e trasparenza (D. Lgs. 33/2013) ritenendolo quale primo responsabile in materia di legalità e buon andamento della Pubblica Amministrazione locale, ma in assenza di idonee tutele. E' un momento di grande responsabilità per i Segretari

comunali per le maggiori competenze assegnate che richiedono una particolare attenzione nell'osservare i principi di buon andamento e di imparzialità nell'esercizio delle proprie funzioni all'interno dell'Ente. In merito ai complessi adempimenti in materia di anticorruzione, si evidenzia come i mezzi inadeguati (risorse e personale esiguo o addirittura assente) e i tempi ristretti pongono i "Segretari - Responsabili dell'Anticorruzione" in una condizione di notevole affanno. In virtù di ciò, si chiede una modifica regolamentare che preveda che ogni Prefetto di capoluogo di regione, in qualità di alto rappresentante del rispettivo Albo regionale dei Segretari comunali, dia un supporto concreto in questa delicata materia; favorisca una formazione specifica e in condivisione con ANCI e UPI; preveda gruppi di lavoro permanenti con il coinvolgimento della dirigenza prefettizia in materia di EE.LL. e Antimafia e di una rappresentanza degli Amministratori locali. Ciò al fine di affrontare insieme alcune delle questioni più spinose sull'anticorruzione; concordare modalità d'implementazione dei piani stessi anche per l'esigenza di sottoscrivere protocolli di legalità previsti dalla normativa e dal P.N.A. per i quali le Prefetture rappresentano istituzionalmente la sede di elezione, ciò al fine di avere l'opportunità di portare la definizione delle misure a livello sovracomunale e non lasciare che questi delicati adempimenti vengano svolti in solitudine all'interno delle quattro mura dell'ufficio del Segretario comunale.

Il Presidente dell'ANCI Puglia

N. D'Amico



Il Presidente dell'UPI Puglia

[Handwritten signature]

I Segretari Comunali dell'Albo Puglia

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]