

Nota di commento nuove norme segretari comunali e provinciali

L'art. 11 della legge di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, recentemente approvata dal parlamento e non ancora pubblicata, reca, tra le altre, le norme relative alla soppressione della figura dei segretari comunali e provinciali ed alla sua sostituzione con una nuova figura di *dirigente apicale* che, sostanzialmente, ne assorbe le competenze. Con il presente documento si vuole effettuare una lettura sistematica delle nuove norme introdotte dal legislatore che, trattandosi di una legge delega, non affrontano gli elementi di dettaglio e che non può che avvenire nell'ambito più generale dell'articolo sulla riforma della dirigenza pubblica nel cui Albo, segnatamente in quello della dirigenza degli Enti locali) gli attuali segretari sono destinati a confluire.

La presente analisi non può che partire dalle norme di cui al n. 4) della lettera b) del comma 1, quelle specificamente relative ai segretari comunali e provinciali e che, così come annunciato dal Governo ormai oltre un anno fa, prevedono l'abolizione della figura.

A fronte di tale abolizione la legge delega, in sintesi, prevede:

1. l'attribuzione alla dirigenza degli Enti locali dei compiti attualmente propri dei segretari comunali ed in particolare: attuazione dell'indirizzo politico; coordinamento dell'attività amministrativa; controllo della legalità dell'azione amministrativa; funzione rogante;
2. la soppressione dell'albo dei segretari comunali e provinciali;
3. l'inserimento dei segretari comunali e provinciali attualmente iscritti nelle fasce professionali A e B, nel ruolo unico dei dirigenti degli enti locali;
4. l'introduzione di una specifica disciplina per coloro che sono iscritti nelle predette fasce professionali e sono privi di incarico alla data di entrata in vigore del decreto legislativo adottato in attuazione della delega di cui al presente articolo;
5. l'introduzione di una specifica disciplina che preveda per coloro che sono iscritti all' albo dei segretari, nella fascia professionale C, e per i vincitori di procedure concorsuali di ammissione al corso di accesso in carriera già avviate alla data di entrata in vigore della legge la confluenza nel ruolo unico dei dirigenti degli enti locali dopo due anni di esercizio effettivo, anche come funzionario, di funzioni segretariali o equivalenti;
6. l'obbligo per gli enti locali di nominare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, con l'eccezione dei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti dove è possibile, in alternativa, nominare un direttore generale ed attribuire ad un dirigente dell'Ente i compiti di garanzia propri del dirigente apicale;
7. previsione, a regime, della decadenza degli incarichi di funzione dirigenziale apicale non rinnovati entro novanta giorni dalla data di insediamento degli organi esecutivi;
8. previsione, per i comuni di minori dimensioni demografiche, dell'obbligo di gestire la funzione di direzione apicale in via associata, coerentemente con le previsioni di cui all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 e s.m.i.;
9. Introduzione di un periodo transitorio di durata non superiore a tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della delega durante il quale l'incarico di direzione apicale può essere conferito esclusivamente agli attuali segretari ed ai vincitori del corso di accesso in carriera attualmente in itinere;

Per tutto quanto non espressamente previsto dalla norma al punto 4) e per tutto quanto riguarda il regime complessivo, fatto salvo quanto espressamente previsto per la fase transitoria, occorrerà fare riferimento alle norme generali (ed in questa fase ai principi della delega).

La valutazione complessiva sulla norma, prescindendo dalla più volte rimarcata non condivisione della scelta di abolire la figura del segretario comunale e provinciale, per quanto allo stato lo stesso non possa che essere parziale (trattandosi di una legge delega, molti dei contenuti pratici saranno inseriti dal Governo in fase di emanazione del decreto attuativo che si auspica possa fornire risposte chiare ai tanti interrogativi) non può essere positiva.

La scelta del legislatore è chiara ed quella di superare l'attuale frammentazione delle figure dirigenziali per giungere a creare tre soli albi in cui far confluire, con delle eccezioni, i dirigenti superando le distinzioni per fasce. Il sistema complessivo, di fatto, supera il concetto di dotazione organica della dirigenza riferita ad ogni singolo Ente in quanto prevede la confluenza di tutti i dirigenti nei tre nuovi ruoli unici nazionali all'interno del quale potranno poi essere scelti i soggetti da incaricare delle funzioni dirigenziali a termine presso la singola amministrazione. In tale contesto generale si inserisce l'abolizione della figura del segretario comunale ed a tale nuovo regime gli attuali segretari saranno assoggettati secondo modalità che dovranno essere chiarite nel decreto legislativo.

Provando ora ad analizzare qual è lo scenario futuro che attende i segretari dopo l'entrata in vigore della legge approvata dal Parlamento occorre evidenziare come l'abrogazione della figura dei segretari comunali non è un effetto diretto ed immediato dalla legge ma diventerà operativa solo nel momento in cui sarà emanato il decreto legislativo attuativo, e con i tempi e le modalità che dallo stesso saranno definite e, quindi, probabilmente, solo dalla data di effettiva istituzione dell'Albo unico della dirigenza degli Enti locali.

Il legislatore, durante l'esame da parte del Parlamento, rispetto all'originaria proposta governativa, ha provveduto ad inserire una norma transitoria tesa a rendere un po' meno brusco il passaggio al nuovo regime. La norma approvata prevede che per un periodo, da determinarsi nel Decreto delegato, non superiore a tre anni, l'incarico di direzione apicale possa essere conferito esclusivamente agli attuali segretari ed ai vincitori del corso di accesso in carriera attualmente in itinere. L'introduzione di detta norma mira a consentire da un lato agli attuali segretari di fascia "C" di raggiungere il biennio necessario all'iscrizione all'Albo e dall'altra ad assicurare ai vincitori del concorso in itinere di poter accedere, come funzionari, alle funzioni di segretari comunali. Appare presumibile che il Decreto legislativo preveda, alla scadenza del biennio di servizio con una qualifica non dirigenziale una verifica di idoneità alle funzioni dirigenziali preliminare all'iscrizione onde evitare possibili censure di incostituzionalità della norma. Nel periodo transitorio, pertanto, l'incarico di dirigente apicale potrà essere conferito solo agli attuali segretari comunali; tale previsione impone, onde evitare che la riforma si traduca in un'ingiustificata ed immotivata (oltreché incostituzionale) decadenza generalizzata di tutti gli incarichi, in assenza di qualsiasi valutazione negativa ed in assenza del rinnovo dell'amministrazione, che il decreto delegato preveda, così come espressamente previsto alla lettera o) per tutti i Dirigenti destinati a confluire negli istituendi Albi, che gli incarichi in essere proseguano fino a scadenza; un diverso trattamento per gli attuali segretari non può trovare alcun fondamento proprio in ragione della scelta effettuata dal legislatore di

garantire un periodo transitorio in cui l'incarico di dirigente apicale è a loro riservato sancendo una sorta di continuità tra l'incarico di segretario comunale e quello di dirigente apicale.

Per quanto attiene i requisiti per l'attribuzione degli incarichi di dirigente apicale il decreto delegato dovrà, come per tutti gli incarichi dirigenziali, provvedere a definire i *requisiti necessari "in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità, delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali"*. Alla luce di tale disposizione di legge appare evidente che non tutti i Dirigenti che saranno iscritti all'Albo potranno avere i requisiti necessari, attese le specifiche, delicate e variegate funzioni attribuite al nuovo dirigente apicale; la definizione dei suddetti requisiti appare particolarmente importante e delicata ed appare necessario prevedere degli specifici requisiti di accesso alla funzione di vertice, diversi da quelli delle altre figure dirigenziali, da articolarsi anche in relazione alle dimensioni degli Enti. Con l'entrata in vigore del Decreto attuativo verrà ad essere caducata tutta l'attuale articolazione dell'Albo dei segretari in fasce professionali, in quanto siffatta articolazione non pare compatibile con la struttura dell'Albo unico ed è destinata ad essere sostituita dai nuovi requisiti professionali che dovranno essere definiti dal Decreto delegato. Nella definizione di tali requisiti occorrerà tener conto della necessità di garantire l'indipendenza dei soggetti chiamati a ricoprire la funzione di vertice per le specifiche funzioni di garanzia loro attribuite. Il conferimento dell'incarico dovrà poi avvenire, attraverso una procedura comparativa con avviso pubblico, anch'essa da disciplinare dal decreto, sulla base dei requisiti e dei criteri definiti a monte dall'amministrazione sulla base dei criteri generali definiti dalle Commissioni. Il decreto legislativo dovrà, anche, individuare il soggetto nominante, presumibilmente il Sindaco, il quale provvederà, trattandosi di un ufficio di livello dirigenziale generale, alla scelta sulla base di una rosa di nomi proposta dalla Commissione per la dirigenza locale. In fase di prima applicazione si deve ritenere che, come sopra evidenziato, al fine di consentire ai segretari di fascia C ed ai vincitori del concorso in itinere di poter conseguire il biennio minimo necessario per poter accedere al ruolo unico, l'incarico di direzione apicale possa essere conferito, dagli Enti di minori dimensione, anche a detti soggetti con una previsione che potrà essere del tutto analoga a quella dell'art. 109 u.c. del Decreto legislativo 267/2000 (sulle implicazioni della nuova figura ci si soffermerà brevemente più avanti).

Come sopra evidenziato la nuova figura negli Enti con popolazione superiore ai 100.000 abitanti è facoltativa in quanto alternativa al Direttore generale; in tali Enti qualora si avvalgano della facoltà attribuita dalla legge di nominare il Direttore generale dovranno attribuire le funzioni di garanzia ad una diversa figura dirigenziale. Il decreto legislativo dovrà preoccuparsi di definire un regime transitorio per gli incarichi dei segretari comunali di tali Enti prevedendo, ad esempio, che gli stessi proseguano come dirigente con funzioni di legalità fino alla naturale scadenza dell'incarico loro conferito.

Con l'entrata in vigore dei decreti delegati verrà a cessare anche l'attuale regime della disponibilità previsto per i segretari privi d'incarico. La legge prevede la definizione di una specifica disciplina per coloro che risultino privi d'incarico all'entrata in vigore delle norme attuative; per tutti gli altri dovrà, quindi, qualora restino privi d'incarico, trovare applicazione il medesimo regime che, in attuazione della lettera i), sarà previsto per tutti i dirigenti e che prevede l'erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti legislativi.

Per quanto riguarda gli Enti di minori dimensioni, come sopra evidenziato, la legge delega sancisce per tutti gli Enti con popolazione inferiore a 100.000 abitanti l'obbligo di nominare, un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa; tale figura diviene obbligatoria per tutti gli Enti (una figura dirigenziale obbligatoria per legge) così come attualmente è obbligatoria la figura del segretario. Per i comuni di minori dimensioni demografiche, tuttavia, tale obbligo deve essere assolto obbligatoriamente in forma associata, coerentemente con le previsioni di cui all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 e s.m.i.. La legge prevede, poi, che gli Enti adempiano all'obbligo di procedere al conferimento dell'incarico di Dirigente apicale *"senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"*. La norma non precisa le modalità con cui debba essere garantito il principio dell'invarianza dei costi ma è presumibile ritenere, tenuto conto del fatto che ogni Ente è già vincolato al rispetto del tetto di spesa in materia di personale al cui interno è già ricompreso il costo del segretario comunale, che tale vincolo vada visto in termini complessivi di sistema in quanto non pare possibile limitare l'autonomia organizzativa dell'Ente nella scelta dei singoli profili professionali.

Per quanto riguarda gli Enti di minore dimensione demografica il legislatore non fissa specificamente una soglia dimensionale degli Enti obbligati a gestire in forma associata la funzione di direzione apicale, tuttavia, il richiamo operato all'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 e s.m.i. lascia intendere che si tratti di tutti i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane con le eccezioni ivi previste per i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e per il comune di Campione d'Italia. Anche su tale punto dovrà intervenire il Decreto legislativo. In ogni caso non pare che la gestione della funzione di direzione apicale possa rientrare tra le funzioni fondamentali e, pertanto il richiamo effettuato alla disciplina del D.L. 78/2010 non comporta la piena applicazione di detta normativa. Sulla base del tenore letterale della legge sicuramente si può affermare la possibilità di gestione della funzione attraverso una convenzione; occorrerà chiarire la possibilità di gestione attraverso le Unioni di comuni e se a tali accordi debba applicarsi il limite dimensionale di cui al comma 31 dell'art.14 (10.000 abitanti, ovvero 3.000 abitanti se i comuni appartengono o sono appartenuti a comunità montane, e fatto salvo il diverso limite demografico previsto dalla Regione) ovvero uno specifico limite con esso coerente che il decreto delegato ben potrebbe definire.

Gli ultimi temi su cui ci si vuole soffermare sono quelli di natura contrattuale. Ad oggi i segretari comunali hanno un proprio contratto, distinto da quello dei dirigenti, che prevede istituti differenti ed anche differenti valori della retribuzione di posizione (per i segretari comunali la stessa è collegata alla sede con importi specifici eventualmente incrementabili entro limiti precisi mentre per i dirigenti la stessa è compresa tra un minimo ed un massimo con detto ultimo valore superabile nelle strutture complesse) e diverse modalità di computo dell'ammontare delle risorse da destinarsi alla retribuzione di risultato. L'articolo 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001 prevede che a regime le aree di contrattazione della Dirigenza si riducano coerentemente ai comparti del pubblico impiego ma, fino alla stipula del nuovo contratto nazionale di lavoro, si rende necessario chiarire quale contratto debba applicarsi agli attuali segretari comunali. La soluzione più logica (ed anche quella che meglio garantisce il monitoraggio dell'invarianza della spesa) appare quella di prevedere una norma transitoria che preveda la conferma dei contratti in essere. Inoltre, al fine di evitare problematiche alla luce

delle norme vigenti del TUEL, occorrerà precisare che l'istituzione della nuova figura apicale non modifica la possibilità per gli Enti privi di figure dirigenziali diverse dal dirigente apicale di applicare l'art. 109 comma 2 del TUEL e che la presenza di tale figura non trasforma detti Enti in Enti con la dirigenza. Infine, attese le variegate competenze che attualmente fanno capo ai segretari comunali (si pensi ad esempio ai protesti cambiari) occorrerebbe, al fine di evitare vuoti normativi, disciplinare la specifica attribuzione delle competenze attualmente attribuite al segretario comunale valevole, quantomeno, fino a diversa determinazione regolamentare da parte degli Enti locali.