



UNIONE NAZIONALE  
SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI  
*Sede: 00184 ROMA- Via Napoli,27- Tel 06/47824327- Fax 06/47886945*  
<http://www.segretarientilocali.it> e-mail: [unscp@live.it](mailto:unscp@live.it)

**COMMENTO**  
**E LETTURA COORDINATA**  
**DDL 1577**  
**APPROVATO DAL SENATO**

**3 maggio 2015**

## Premessa

Il documento che segue intende dare piena contezza dei testi essenziali che si sono susseguiti nel tempo in merito alla “questione Segretari”.

In particolare troverete la comparazione del testo originario del DDL 1577 con quello approvato al Senato ed il confronto con l’attuale testo del D.Lgs. 267/2000, ed inoltre una serie di paragrafi dove sono analiticamente evidenziate le novità e le differenze.

Da quest’ultima comparazione, tenuto conto del disegno iniziale di abrogazione pura della figura e delle sue funzioni, possiamo rinvenire i seguenti importanti punti fermi:

1. La figura del Segretario è di fatto trasformata nella figura del dirigente apicale, e in tale nuova veste resta obbligatoria in tutti gli enti locali;
2. ruolo di vertice non più contestabile da alcuno (né politica né dirigenza);
3. tre aree chiarissime di competenza, anch'esse incontestabili, che delineano, ora con rinnovata coerenza, lo storico ambito di azione del Segretario degli enti locali;
4. inquadramento dirigenziale definitivamente confermato;
5. temperamento dello spoils system (criteri di incarico e ruolo della commissione nazionale presso la Presidenza Consiglio);
6. eliminazione della duplicazione di ruoli Segretario/direttore (tranne che sopra i 100mila abitanti);
7. inserimento di tutti i colleghi nel percorso di dirigenza apicale compresa la fascia C;
8. mobilità tra ruoli dirigenziali (nazionale, regionale, locale) che consente ai Segretari di scegliere altre funzioni.

A questi aspetti positivi si accompagna però il rischio di meccanismi non sufficientemente chiari e delineati sulla definizione degli specifici percorsi professionali che dovranno garantire, nell’ambito del nuovo ruolo dei dirigenti nel quale confluirebbero i Segretari, l’accesso - a regime e superata la fase transitoria - alla funzione di dirigente apicale.

Alla Camera riprenderà l’impegno di noi tutti per migliorare quindi la riforma su questi e su altri punti importanti. Per una valutazione di tali nuovi obiettivi rimandiamo all’esame di tutto questo documento e del paragrafo finale.

Buona lettura!

**La Segreteria Nazionale dell’Unione**

## **Premessa di inquadramento generale sulla nuova disciplina generale della dirigenza:**

### **l'istituzione dei ruoli unici.**

Finora ogni Amministrazione pubblica (ogni Ministero, ogni Comune, ogni Regione e così via) ha il proprio specifico ruolo, o dotazione organica, dei dirigenti a tempo indeterminato. Il Comune di Milano ha i propri dirigenti, egualmente il Ministero del Lavoro i suoi, e così via. Per ciascuna Amministrazione, quindi, i dirigenti sono regolati nel numero dalla rispettiva dotazione organica, e nelle forme di accesso (concorsi o corsi concorsi) dalle norme regolamentari di ciascuna Amministrazione, in applicazione dei principi generali sull'accesso alla dirigenza dettati dal D.Lgs. n. 165/2001.

La riforma cambia radicalmente tale stato di fatto, e introduce il principio che i dirigenti, tutti, sono dirigenti dell'Amministrazione Pubblica nel suo complesso, sono reclutati con Concorsi o Corsi Concorsi unici nazionali, e sono suddivisi in grandi ruoli unici, anch'essi nazionali, divisi per ambiti e tipologie di Amministrazione. Gli stessi ruoli unici, inoltre, secondo la riforma sono caratterizzati dalla piena mobilità fra loro.

La norma approvata dal senato recita: *art. 9 comma 1 lett. a): "istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito, dell'aggiornamento e della formazione continua, e caratterizzato dalla piena mobilità tra i ruoli (omissis)".*

La riforma, in applicazione di tale principio, istituisce i seguenti ruoli unici nazionali:

- 1) ruolo unico dei dirigenti statali;
- 2) ruolo unico dei dirigenti regionali;
- 3) ruolo unico dei dirigenti degli enti locali.

Inoltre istituisce il Corso Concorso e il Concorso unico nazionale: a mente dell'art. 9 comma 1 lettera c) numeri 1) e 2) il reclutamento dei dirigenti avviene non più per singola Amministrazione ma unitariamente per tutti i ruoli (*"cadenza annuale del corso-concorso per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b), numeri 1), 2) e 3), per un numero fisso di posti, definito in relazione al fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo"* – *"cadenza annuale del concorso unico per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b), per un numero di posti variabile, per i posti disponibili nella dotazione organica e non coperti dal corso-concorso di cui al numero 1) della presente lettera"*)

Ecco quindi la tabella comparata dell'ordinamento della dirigenza locale focalizzata sulla creazione dei ruoli e sulla nuova disciplina del reclutamento unico nazionale.

Testo d.lgs. n. 267/2000 (normativa vigente)	Testo originario ddl 1577	Testo approvato dal Senato
<p>Art. 89 Fonti.</p> <p>1. Gli enti locali disciplinano, con propri regolamenti, in conformità allo statuto, l'ordinamento generale degli uffici e dei servizi (omissis) 2. La potestà regolamentare degli enti locali si esercita (omissis) nelle seguenti materie: (omissis) d) procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; e) ruoli, dotazioni organiche e loro consistenza complessiva; (omissis)</p> <p>5. Gli enti locali, nel rispetto dei principi fissati dal presente testo unico, provvedono alla rideterminazione delle proprie dotazioni organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti. (omissis)</p>	<p style="text-align: center;"><i>Art. 10 – Dirigenza pubblica</i></p> <p><b>Comma 1 lett. b)</b> <b>con riferimento all'inquadramento:</b></p> <p><i>omissis</i></p> <p>3) dei dirigenti degli enti locali: istituzione, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di un ruolo unico dei dirigenti degli enti locali; in sede di prima applicazione, confluenza nel suddetto ruolo dei dirigenti di ruolo negli enti locali; attribuzione della gestione del ruolo unico a una Commissione per la dirigenza locale, sulla base dei medesimi criteri di cui al numero 1) della presente lettera;</p> <p><b>lett c) con riferimento all'accesso alla dirigenza:</b></p> <p>1) per corso-concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione dei partecipanti al corso-concorso ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale; cadenza annuale del corso-concorso per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b), numeri 1), 2) e 3), per un numero fisso di posti, definito in relazione al fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo; (omissis)</p> <p>2) per concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale; cadenza annuale del concorso unico per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b), per un numero di posti variabile, per i posti disponibili nella</p>	<p style="text-align: center;"><i>Art. 9 – Dirigenza pubblica</i></p> <p><b>Comma 1 lett. b)</b> <b>con riferimento all'inquadramento:</b></p> <p><i>omissis</i></p> <p>3) dei dirigenti degli enti locali: istituzione, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di un ruolo unico dei dirigenti degli enti locali; in sede di prima applicazione, confluenza nel suddetto ruolo dei dirigenti di ruolo negli enti locali; attribuzione della gestione del ruolo unico a una Commissione per la dirigenza locale, sulla base dei medesimi criteri di cui al numero 1) della presente lettera; <b>mantenimento della figura del direttore generale di cui all'articolo 108 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera d), della legge 23 dicembre 2009, n. 191;</b></p> <p><b>lett c) con riferimento all'accesso alla dirigenza:</b></p> <p>1) per corso-concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione dei partecipanti al corso-concorso ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale, fermo restando il possesso di un titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale; cadenza annuale del corso-concorso per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b), numeri 1), 2) e 3), per un numero fisso di posti, definito in relazione al fabbisogno minimo annuale del sistema amministrativo;</p> <p>2) per concorso: definizione di requisiti e criteri di selezione ispirati alle migliori pratiche utilizzate in ambito internazionale, fermo restando il possesso di un</p>

	dotazione organica e non coperti dal corso-concorso di cui al numero 1) della presente lettera ( <i>omissis</i> )	titolo di studio non inferiore alla laurea magistrale; cadenza annuale del concorso unico per ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera <i>b</i> ), per un numero di posti variabile, per i posti disponibili nella dotazione organica e non coperti dal corso-concorso di cui al numero 1) della presente lettera ( <i>omissis</i> )
--	---	--

**In questo contesto complessivo si inserisce la normativa in materia di Segretari,  
di cui alla seguente tabella comparata**

<b>Testo d.lgs. n. 267/2000 (normativa vigente)</b>	<b>Testo originario ddl 1577</b>	<b>Testo approvato dal Senato</b>
<p><i>Articolo 97 Ruolo e funzioni</i></p> <p><i>Articolo 98 Albo nazionale</i></p> <p><i>Articolo 99 Nomina</i></p> <p><i>Articolo 100 Revoca</i></p> <p><i>Articolo 101 Disponibilità e mobilità</i></p>	<p>4) dei segretari comunali e provinciali: abolizione della figura; inserimento di coloro che alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma sono iscritti all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 98 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nelle fasce professionali A e B, in un'apposita <b>sezione a esaurimento</b> del ruolo dei dirigenti degli enti locali di cui al numero 3) e soppressione del relativo albo; 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; <b>per gli enti locali privi di figure dirigenziali</b>, fermo restando il rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa di personale, <b>facoltà</b> 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</p>	<p>4) dei segretari comunali e provinciali: abolizione della figura; attribuzione alla dirigenza, di cui al presente articolo, dei compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa; inserimento di coloro che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo adottato in attuazione della delega di cui al presente articolo, sono iscritti all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 98 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nelle fasce professionali A e B, <b>nel ruolo unico dei dirigenti degli enti locali</b> di cui al numero 3) e soppressione del relativo albo; fermo restando il rispetto della normativa vigente in materia di contenimento della spesa di personale, 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; specifica disciplina che contempli la confluenza nel suddetto ruolo unico dopo due anni di esercizio effettivo, anche come funzionario, di funzioni segretariali o equivalenti 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; fermo restando il</p>

<p>Articolo 108 Direttore generale</p>	<p>completamento dei percorsi associativi, dell'obbligo di gestire l'eventuale funzione di direzione apicale in via associata;</p>	<p>rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa di personale, <b>obbligo per gli enti locali di nominare comunque un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa</b>, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica; previsione, <b>per i comuni di minori dimensioni demografiche</b>, 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, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni; <b>in sede di prima applicazione e per un periodo non superiore a tre anni</b> dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo adottato in attuazione della delega di cui al presente articolo, <b>obbligo per i comuni di conferire l'incarico di direzione apicale</b> con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa <b>ai predetti soggetti, già iscritti nel suddetto albo e confluiti nel ruolo di cui al numero 3)</b>, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica;</p> <p><b>Nota bene:</b></p> <p>La previsione finale che:  <i>“in assenza di specifiche professionalità interne all'ente, senza oneri aggiuntivi e nel rispetto dei limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente, possibilità per i comuni capoluogo di provincia e per i comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti di reclutare il dirigente apicale anche al di fuori del ruolo unico, purché in possesso di adeguati requisiti culturali e professionali;”</i>  è stata espunta dal testo sottoposto all'approvazione del Senato in forza di parere contrario vincolante (in quanto espresso ai sensi dell'art. 81 della Costituzione) della Commissione Bilancio.</p>
--	--	--

## 1. Cosa cambia rispetto alla abolizione prevista nel testo originario del ddl 1577

### Dalla sezione ad esaurimento all'obbligo della funzione in tutti gli enti

L'art. 10 originario prevedeva l'abolizione **della figura e delle sue funzioni** e l'inserimento di tutti gli iscritti in una **sezione ad esaurimento** del ruolo della dirigenza locale, senza alcuna chiarezza sugli incarichi a cui potrebbero essere chiamati, né alcuna funzione specifica, tanto meno alcuna funzione di direzione apicale dell'ente, se non solo facoltativamente e solo per gli enti di piccole dimensioni; nulla veniva detto per i comuni più grandi, le province e le città metropolitane.

Il testo modificato prevede invece **l'obbligatorietà della funzione di direzione apicale in tutti gli enti locali**, disponendo che questa si articoli nelle attività di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa.

Prevede inoltre la **confluenza non più in una sezione ad esaurimento ma direttamente nel ruolo** dei dirigenti, e questo proprio perché... non si esaurisce alcunché! La funzione rimane, la sua obbligatorietà anche, con la perdita sì del nome e la confluenza nella dirigenza, ma con la conferma che quella di direzione apicale resta una funzione dirigenziale specifica e tipica, obbligatoria e di massimo livello per tutti gli enti locali.

Non è quindi una forzatura dire che sostanzialmente si è passati da una abolizione reale ed effettiva tanto della figura quanto delle relative funzioni ad **una riforma in cui da una parte la figura si trasforma e, sebbene non più denominata Segretario ma Dirigente Apicale, resta obbligatoria in tutti gli enti locali**, e dall'altra le sue funzioni sono descritte in modo chiaro come funzioni di vertice che assicura tanto l'efficienza quanto la legalità.

### La fase transitoria

Rispetto alla abolizione della figura del 1577, il testo approvato dall'aula del Senato prevede che per un periodo non superiore a tre anni a partire dalla emanazione dei decreti legislativi i Comuni siano obbligati a conferire l'incarico di dirigente apicale a un ex segretario.

Questa fase transitoria è importantissima, perché non solo consente un passaggio "regolato" e non traumatico dal precedente al nuovo assetto (ed anche un eventuale ripensamento dal parte del legislatore...), ma soprattutto perché essa in realtà svela la consapevolezza, da parte del legislatore, che le competenze necessarie non sono facilmente rinvenibili nei dirigenti genericamente iscritti al ruolo. Al contrario la direzione apicale richiede requisiti culturali e professionali talmente rilevanti da richiedere appunto una fase transitoria, nella quale dovranno *evidentemente* definirsi i meccanismi e percorsi professionali specifici per l'accesso o abilitazione che dir si voglia alla specifica funzione di dirigente apicale.

In sostanza la disciplina transitoria è la migliore testimonianza che la necessità di definire e regolare con serietà e rigore meccanismi specifici di idoneità per quella specifica funzione è già nei fatti riconosciuta dal legislatore.

Quanto al merito delle previsioni di tale fase transitoria, già per il voto all'Assemblea del Senato sono stati presentati emendamenti per allargare questa fase transitoria a tutti gli enti locali (non quindi solo i comuni) e ai vincitori di concorso, ma in quella fase nessun emendamento è stato realmente valutato: si dovrà quindi riproporre questa precisazione nel passaggio alla Camera.

#### Espunta la possibilità di nominare dirigenti fuori dal ruolo

Infine la parte del testo emendato che prevedeva la possibilità, nei comuni capoluogo e negli enti con più di 100.000 ab. di reclutare il dirigente apicale anche al di fuori del ruolo unico (purchè in possesso di adeguati requisiti culturali e professionali e in assenza di specifiche professionalità all'interno dell'ente) è stata ritenuta inammissibile dalla commissione bilancio, ai sensi dell'art. 81 della Costituzione.

#### La disponibilità

Rimane invariata la regolamentazione dei segretari che si trovino in disponibilità al momento della emanazione dei decreti attuativi, in relazione ai quali sarà dettata una specifica disciplina; nonché quella relativa a chi è iscritto alla fascia professionale C o è COA5 per i quali viene opportunamente definito il periodo di esercizio effettivo di funzioni direttive per poter acquisire la qualifica dirigenziale e che è pari a 2 anni nel testo emendato.

#### L'obbligo delle funzioni associate

Per i comuni con popolazione inferiore a 5000 ab., il ddl originario prevedeva solo *la mera facoltà* della funzione di direzione apicale e disponeva che nel caso in cui fosse conferito tale incarico, l'esercizio dovesse avvenire in forma associata; la disciplina emendata, invece, prevede l'obbligo della funzione di direzione apicale (sempre in forma associata) e non parla più di comuni inferiori a 5000 ab., bensì introduce una espressione più generica: "comuni di minori dimensioni demografiche".

#### Ulteriori considerazioni

Prevedendo l'obbligo della funzione di direzione apicale in tutti i comuni, il testo emendato, letto in coordinamento con la nuova lett. a) – "*istituzione di una banca dati nella quale inserire il curriculum vitae, **un profilo professionale** e gli esiti delle valutazioni per ciascun dirigente dei ruoli (omissis)*" – che vale per tutta la dirigenza della Repubblica – finisce per sottintendere uno specifico profilo professionale. Del resto, è pacifico che l'inserimento nei ruoli della dirigenza debba trovare un punto di ricaduta differente a seconda dei titoli culturali posseduti e della esperienza maturata. In sede di decreti attuativi è quindi probabile che si introduca una articolazione dei ruoli, ad es., in dirigenza tecnica, dirigenza contabile, dirigenza sociale, dirigenza amministrativa, dirigenza apicale, ecc., stabilendo quali siano i requisiti e i titoli che determinano l'appartenenza all'uno o all'altro profilo. Su tali aspetti comunque si tornerà nei paragrafi successivi.



## 2. Cosa cambia rispetto alla disciplina ancora vigente, di cui agli artt. 97 e segg. del TUEL

### Da chi si dipende

Il segretario non è più dipendente del Ministero dell'interno, pur non perdendo il suo inquadramento in un ruolo che fa riferimento alle strutture centrali dello Stato e non alle AALL. La nuova dirigenza viene infatti definita "pubblica" dal decreto e viene stabilito che sarà il Ministero della FP il soggetto incaricato della gestione tecnica dei ruoli. Il regime giuridico di tutti i dirigenti sarà infatti il medesimo e verrà articolato esclusivamente sulla base degli enti che possono procedere alla attribuzione dell'incarico.

Si veda l'art. 9 comma 1 lett a) il quale prevede, testualmente: "*affidamento al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri della tenuta della banca dati e della gestione tecnica dei ruoli*". Tali ruoli sono altresì gestiti ciascuno da una specifica "**Commissione**": così il comma 1 lett. b) n. 1) "*istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, di una Commissione per la dirigenza statale, operante con piena autonomia di valutazione, i cui componenti sono selezionati con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, con scadenze differenziate, sulla base di requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali; previsione delle funzioni della Commissione, ivi compresa la verifica del rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi, nonché dell'effettiva adozione e del concreto utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della revoca degli incarichi*" – ed egualmente con riferimento al ruolo degli enti locali, sempre comma 1 lett. b) ma n. 3): "*attribuzione della gestione del ruolo unico a una Commissione per la dirigenza locale, sulla base dei medesimi criteri di cui al numero 1) della presente lettera;*".

### Le funzioni

Le funzioni del segretario, frammentate nei commi 2, 4 e 5, dell'art. 97 del TUEL, vengono ricondotte ad una attività di direzione finalmente ed inequivocabilmente complessiva.

Esse sono esattamente delineate, nella definizione legislativa, come compiti di:

- **attuazione dell'indirizzo politico,**
- **coordinamento dell'attività amministrativa**
- **e controllo della legalità dell'azione amministrativa.**

*Si tratta, in definitiva, delle funzioni che hanno tradizionalmente caratterizzato la storia del segretario comunale e provinciale, con il pregio di essere finalmente chiare e di essere qualificate in modo inequivocabile come funzioni di direzione apicale (ricordiamo che il dirigente apicale è il dirigente di massimo livello, il vertice burocratico).*

### L'Albo assorbito dal Ruolo – il concetto di profilo professionale

Non esiste più il concetto di albo, ne è stato possibile, almeno allo stato, recuperare quello di sezione specifica all'interno del Ruolo. La creazione del Ruolo Unico ha di fatto comportato l'assorbimento dell'Albo stesso nel più ampio bacino di riferimento costituito dal Ruolo stesso. Esiste tuttavia, attraverso la definizione del ruolo, un profilo professionale che si delinea nella sostanza. Peraltro già il disegno di legge disciplina l'esistenza di profili professionali specifici per tutti i dirigenti. All'articolo 9 comma 1 lett. a) è infatti previsto quanto segue: *“istituzione di una banca dati nella quale inserire il curriculum vitae, **un profilo professionale** e gli esiti delle valutazioni per ciascun dirigente dei ruoli (omissis)”*.

Se quindi il disegno di legge prevede esplicitamente che ciascun dirigente debba avere un proprio profilo professionale, allora la precisa e univoca definizione delle funzioni tipiche del “dirigente apicale” descrive di fatto una specifica tipologia di profilo professionale di dirigente apicale degli enti locali. Ne consegue quindi che non è più l'Albo (o una specifica sezione del ruolo) a fungere da ambito specifico ed esclusivo dei soggetti in grado di ricoprire l'incarico di dirigente apicale, ma il possesso del relativo profilo professionale. Il fatto che i Segretari posseggano tale profilo è evidente, ed è confermato altresì dalla previsione della fase transitoria, durante la quale solo essi possono ricevere l'incarico di dirigente apicale.

Come si è in parte già accennato nel paragrafo sulla fase transitoria, se già la legge delega prevedendo da un lato il concetto di profilo professionale, dall'altro il ruolo specifico e tipico del dirigente apicale, e dall'altro ancora la fase transitoria, dà conto della specificità e non facile fungibilità di tale tipologia di dirigente, occorrerà lavorare col massimo impegno perché nell'iter ulteriore del disegno di legge delega questa specificità e di conseguenza i meccanismi di acquisizione della relativa idoneità sia definiti in modo esplicito e puntuale.

Non va nascosto che in ogni modo la riforma allargherà la concorrenza (diciamo “allargherà” perché di fatto se l'Albo era chiuso e impermeabile è però vero che nei fatti tra direttori, dirigenti di fiducia, comuni privi di titolare, convenzioni con un numero di comuni improponibile, vi erano già realtà nelle quali la figura del Segretario era marginale o addirittura assente). Tuttavia, da un lato appunto si lavorerà perché tale concorrenza sia basata su merito, competenze professionali e meccanismi seri di idoneità, dall'altro essa è compensata dalla possibilità, come si dice anche altrove in questo documento, di ricevere altri incarichi dirigenziali sia negli enti locali che nelle altre Amministrazioni Pubbliche.

E' una sfida grande ma anche ricca di opportunità. Dovrà però essere una sfida con regole del gioco chiare, attendibili e serie, e lavoreremo perché sia così. Un elemento di fiducia viene dalla previsione delle specifiche Commissioni preposte alla tenuta dei ruoli e, soprattutto, alla verifica del conferimento degli incarichi. A riguardo si riportano gli stralci delle norme più rilevanti previste in proposito dalla legge delega.

Art. 9 comma 1 lett. b) (disciplina prevista per tutti i ruoli): *“istituzione, presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, di una Commissione per la dirigenza statale, operante con piena autonomia di valutazione, i cui componenti sono selezionati con modalità tali da assicurarne l'indipendenza, con scadenze differenziate, sulla base di requisiti di merito e incompatibilità con cariche politiche e sindacali; previsione delle funzioni della*

*Commissione, ivi compresa la verifica del rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi, nonché dell'effettiva adozione e del concreto utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della revoca degli incarichi”*

*Art. 9 comma 1 lett. f): “con riferimento al conferimento degli incarichi dirigenziali: possibilità di conferire gli incarichi ai dirigenti appartenenti a ciascuno dei tre ruoli di cui alla lettera b); definizione, per ciascun incarico dirigenziale, dei requisiti necessari in termini di competenze ed esperienze professionali, tenendo conto della complessità, delle responsabilità organizzative e delle risorse umane e strumentali; conferimento degli incarichi a dirigenti di ruolo mediante procedura con avviso pubblico, sulla base di requisiti e criteri definiti dall'amministrazione in base ai criteri generali definiti dalle Commissioni di cui alla lettera b); rilevanza delle attitudini e delle competenze del singolo dirigente, dei precedenti incarichi e della relativa valutazione, delle specifiche competenze organizzative possedute, nonché delle esperienze di direzione eventualmente maturate all'estero, presso il settore privato o presso altre amministrazioni pubbliche, purché attinenti all'incarico da conferire; preselezione di un numero predeterminato di candidati in possesso dei requisiti richiesti, sulla base dei suddetti requisiti e criteri, per gli incarichi relativi ad uffici di vertice e per gli incarichi corrispondenti ad uffici di livello dirigenziale generale, da parte delle Commissioni di cui alla lettera b), e successiva scelta da parte del soggetto nominante; valutazione di congruità successiva, per gli altri incarichi dirigenziali, da parte della stessa Commissione;”.*

Resta fermo che tali norme a nostro avviso vanno ulteriormente specificate nel senso innanzi detto.

#### Lo spoils system

Non esiste più lo spoils system pieno e assoluto. Come appena visto nelle norme riportate al paragrafo precedente, il capo della amministrazione, nella attribuzione di qualsiasi incarico dirigenziale, ad anche per quelli di vertice, è sottoposto a criteri precisi di conferimento e all'utilizzo di sistemi di valutazione ed è soggetto al controllo della Commissione per la dirigenza locale.

#### La durata dell'incarico

Su questo tema la legge delega prevede una disciplina unica per tutti gli incarichi dirigenziali, senza cioè distinguere fra incarichi dirigenziali ordinari e incarichi di vertice, i quali ultimi normalmente hanno una durata corrispondente al mandato dell'organo politico nominante. La durata è stabilita in 4 anni, rinnovabili per altri 2 anni. E' questo a nostro avviso un fatto positivo, poiché sembrerebbe confermare come la nomina, pur affidata al Capo dell'Amministrazione, oltre ad avere vincoli nel merito sia anche di fatto almeno parzialmente sganciata dal turno elettorale. Riportiamo anche in tale caso lo stralcio della norma, che è prevista con riferimento a TUTTE LE TIPOLOGIE di incarico dirigenziale.

*Art. 9 comma 1 lett. g): “con riferimento alla durata degli incarichi dirigenziali: durata degli incarichi di quattro anni, rinnovabili previa partecipazione alla procedura di avviso pubblico; facoltà di rinnovo degli incarichi per ulteriori due anni senza procedura selettiva per una sola volta; definizione di presupposti oggettivi per la revoca, anche in relazione al mancato raggiungimento degli obiettivi, e della relativa procedura; equilibrio di genere nel conferimento degli*

*incarichi; possibilità di proroga dell'incarico dirigenziale in essere, per il periodo strettamente necessario al completamento delle procedure per il conferimento del nuovo incarico".*

#### L'istituto della disponibilità

Sul tema della disponibilità nulla cambia per noi, semmai cambia per gli altri dirigenti che non avevano tale istituto, che adesso invece la legge delega prevede e disciplina, esattamente sulla falsariga della disponibilità dei Segretari, e che varrà per tutti i dirigenti di tutti i ruoli (e quindi anche per i Segretari riassorbiti nel ruolo unico degli enti locali). Riportiamo la norma di riferimento.

*Art. 9 comma 1 lett. h): "con riferimento ai dirigenti privi di incarico: erogazione del trattamento economico fondamentale e della parte fissa della retribuzione, maturata prima della data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma, ai dirigenti privi di incarico e loro collocamento in disponibilità; disciplina della decadenza dal ruolo unico a seguito di un determinato periodo di collocamento in disponibilità; loro diritto all'aspettativa senza assegni per assumere incarichi in altre amministrazioni ovvero nelle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, o per svolgere attività lavorativa nel settore privato, con sospensione del periodo di disponibilità; possibile destinazione allo svolgimento di attività di supporto presso le suddette amministrazioni o presso enti senza scopo di lucro, con il consenso dell'interessato, senza conferimento di incarichi dirigenziali e senza retribuzioni aggiuntive;"*

### **3. Vantaggi rispetto al TUEL**

#### Qualifica dirigenziale

Termina l'annosa querelle relativa alla qualifica dirigenziale della categoria, fatto di fondamentale rilevanza nel pubblico impiego contrattualizzato a cui appartengono i Segretari (ad esempio nell'ultimo CCNL proprio sulla base della presunta mancanza della qualifica dirigenziale per i Segretari furono stanziare risorse minori che per il personale dirigente così che per allineare il tabellare si è dovuta diminuire la retribuzione di posizione).

#### Mobilità

L'inserimento nel ruolo della dirigenza locale determina una estrema semplificazione delle procedure di mobilità, dal momento che i decreti attuativi disciplineranno la "piena mobilità tra i ruoli", conformemente a quanto stabilito dalla lettera a) dell'art. 9. Questo comporta che anche per i Segretari sarà possibile candidarsi per incarichi dirigenziali anche in altre Amministrazioni Pubbliche, comprese quelle dello Stato.

#### Funzioni chiare e forti

Nella funzione di direzione apicale vengono riassunte – con una formula sintetica – le funzioni della nuova figura di dirigente che conferiscono a questo in maniera evidente, una posizione di direzione e controllo, determinando tra l'altro l'assorbimento delle funzioni prima previste dall'art. 108 del TUEL; insomma viene superata la dualità del vertice burocratico.

Vi è un evidente rafforzamento di una funzione di direzione realmente complessiva, che comprende al suo interno tanto l'attuazione del programma quanto il controllo di legalità. In questo modo il legislatore dimostra di recepire la necessità di coniugare e non separare i principi di efficienza e legalità, fatto positivo che consente di mantenere in linea generale anche le funzioni di anticorruzione della legge n. 190/2012.

#### Fascia C

Viene dettata una specifica disciplina che permette l'inquadramento dirigenziale per gli appartenenti alla fascia C (senza che questi siano costretti, come accade ora, a cercare una sede di segreteria generale) e per chi ha vinto procedure concorsuali già avviate.

#### Forte temperamento dello spoils system

Come visto innanzi, la nomina assume i contorni della fiduciarità professionale e viene sottratta alla piena ed esclusiva discrezionalità del sindaco, come invece avviene ora. Infatti, sarà una commissione centrale a gestire una graduatoria basata su parametri di merito e requisiti culturali e a vigilare sul rispetto dei criteri di conferimento degli incarichi stessi, nonché sulla effettiva adozione ed utilizzo dei sistemi di valutazione al fine del conferimento e della revoca degli stessi. Come già detto anche la durata dell'incarico (4 anni più due) costituisce un temperamento dello spoils system.

### **4. Svantaggi rispetto al TUEL**

#### Abolizione della figura tradizionale di Segretario e del suo Albo

La figura viene nominalmente abolita e si perde il nome di Segretario; nominalmente perché il dirigente apicale riassume, comunque, le funzioni del Segretario comunale e provinciale.

In ragione della creazione dei Ruoli unici, l'Albo specifico dei Segretari viene soppresso, viene cioè riassorbito nel ruolo dei dirigenti degli enti locali.

Sono certamente questi i punti forti di impatto negativo della riforma, e queste poche righe non possono rendere l'idea del senso di disagio nel commentare un fatto che, comunque sia, interrompe una storia professionale a cui tutti noi apparteniamo con orgoglio.

Tuttavia la loro reale portata va misurata lucidamente e analiticamente alla luce di tutto il contesto normativo che stiamo ricostruendo, ed è per questo che riteniamo che alla fine l'abolizione sia nominale, e si stia in realtà delineando un futuro professionale percorribile per tutti noi.

#### Obbligo di funzioni associate

I posti di ex segretario o dirigente apicale sono destinati ad una sostanziale riduzione, non tanto per effetto del ddl 1577, quanto in conseguenza delle varie normative che riguardano la gestione in forma associata dei servizi e delle funzioni. Tuttavia, ciò non inciderà sul complesso dei livelli occupazionali poiché il processo sarà graduale e il successivo accesso al ruolo verrà contingentato in relazione ai posti a disposizione.

#### Il tema della "concorrenza" con gli altri dirigenti

Il più profondo cambiamento è nella abolizione dell'Albo specifico con la confluenza dei Segretari nel ruolo unico dei dirigenti. Il tema è stato già sviluppato nel paragrafo "L'Albo assorbito dal Ruolo – il concetto di profilo professionale" al quale si rimanda. La sostanziale previsione di uno specifico profilo professionale e di regole per l'idoneità alla funzione permetterà di ridurre la platea dei dirigenti che aspirano ad ottenere l'incarico di dirigente apicale.

Inoltre il nuovo ruolo della dirigenza locale, come gli altri ruoli della dirigenza, sarà soggetto al principio del contingentamento, analogamente a ciò che avviene attualmente per l'albo dei segretari. Non a caso la disciplina sui Concorsi Unici Nazionali prevede un fabbisogno annuale, e i decreti attuativi ricorreranno al principio suddetto perché ciò costituisce una esigenza del principio di invarianza della spesa; con la sua applicazione sarà possibile in effetti avere un numero esiguo di dirigenti in disponibilità che percepiscono il trattamento economico senza svolgere alcun incarico, proprio come avviene in tema di segretari con la disciplina dettata dal testo unico.

Conseguentemente, se è vero che la platea degli aspiranti all'incarico di dirigente apicale si amplierà seppur con i limiti e i vincoli del sostanziale profilo professionale, è anche vero che aumentano le possibilità di impiego con qualifica dirigenziale, rimanendo all'interno del ruolo: l'ex segretario avrà la possibilità di ricoprire altri incarichi negli enti locali, nonché nelle regioni e nello Stato, migrando verso gli altri ruoli dirigenziali.

### **5. Cosa può migliorare nell'ulteriore iter del ddl**

Sarebbe opportuno che il Decreto Delegato specificasse il nome di dirigente apicale (adatto ad un disegno di legge delega in quanto idoneo a definire la funzione) in Direttore.

#### Mobilità verso altri Ruoli

In sede di disciplina transitoria occorrerà cercare in ogni modo e con ogni forza di garantire un meccanismo privilegiato per l'accesso ai ruoli della dirigenza diversi da quella degli enti locali, in maniera tale da permettere, sin dalla emanazione dei decreti attuativi, l'inquadramento negli altri ruoli per coloro che decidano di esercitare questa opzione. Sebbene noi siamo convinti che con i miglioramenti che contiamo di ottenere alla Camera questa figura di fatto continuerà ad esistere e che essa costituisca la migliore opzione possibile, come Unione non possiamo non farci carico di rispondere anche alle aspettative di coloro che non identificano il proprio futuro professionale nello svolgimento di funzioni dirigenziali apicali. Sponderemo quindi le nostre forze per consentire a tutti di avere una opzione alternativa maggiormente in linea con le proprie aspirazioni personali.

#### Fase transitoria

Si intende chiedere un ampliamento del periodo ponte (ad es., da 3 a 5 anni) o almeno di fissare un termine minimo e non un massimo. Inoltre, come già detto, nel merito delle previsioni di tale fase transitoria, occorrerà allargare questa fase transitoria a tutti gli enti locali (non quindi solo i comuni) e ai vincitori di concorso.

#### Rapporto fra Dirigente Apicale e Direttore Generale

Occorre valorizzare come scelta definitiva del legislatore, e non mera conseguenza del parere della Commissione Bilancio, la obbligatorietà anche negli enti di maggiori dimensioni di individuare il dirigente apicale dal ruolo, restando possibile come "extra ruolo" la figura del Direttore Generale, che si configura quindi come aggiuntiva e non sostitutiva del Dirigente Apicale stesso.

#### Specifiche forme di abilitazione per i dirigenti apicali

Al fine di definire meglio il ruolo e le funzioni dovrà essere introdotto il concetto di abilitazione, nel senso che chi all'interno del ruolo della dirigenza locale può possedere il profilo di dirigente apicale: a) dovrà essere in possesso di determinati titoli, requisiti o esperienze professionali (e ciò varrebbe per l'inquadramento una a tantum, ad es., ex segretari comunali); b) in alternativa, dovrebbe conseguire una idonea specializzazione professionale e conseguire quindi un titolo abilitativo.

In realtà si proverà nuovamente a tornare sul tema di una specifica sezione dei dirigenti apicali, da sempre sostenuta dall'Unione, poiché tale soluzione costituirebbe di fatto un miglioramento decisivo della attuale previsione. Tuttavia anche ove questo non risultasse possibile la previsione di un profilo professionale e soprattutto di rigorosi criteri di idoneità costituirebbe comunque un elemento di chiarezza, di attendibilità e serietà della riforma.

E' in ogni modo evidente che, quali che siano le formule normative possibili, va perseguita con tenacia e intelligenza la previsione che l'incarico di dirigente apicale non sia conferibile indiscriminatamente a tutti i dirigenti iscritti al ruolo, ma solo a quelli che rivestano competenze e posseggano requisiti professionali realmente idonei a quella funzione. Come più volte evidenziato già ora il disegno di legge delega prevede meccanismi idonei a questo fine, ma riteniamo che sia necessario fare passi in più per dare maggiore rigore alla riforma.

### Ulteriori miglioramenti

Potrebbe essere inserito qualche criterio che, in considerazione della funzione di controllo della legalità e di responsabile dell'anticorruzione, dia maggiori garanzie di indipendenza al soggetto incaricato della direzione apicale, con riferimento all'esercizio delle attività appena citate.

Anche se per gli ex segretari non cambierebbe nulla poiché sono già soggetti a tale regime, sarebbe assolutamente opportuno che venga introdotta una generale clausola di salvaguardia per i dirigenti – e quindi anche per i dirigenti apicali – che non abbiano ottenuto la conferma pur avendo una valutazione positiva (magari non inferiore ad uno standard predeterminato). In tali casi, il periodo di collocamento in disponibilità non dovrebbe essere considerato ai fini del licenziamento.

### Decreti Delegati

Sarà importante anche la fase di definizione dei decreti attuativi: essendo questa una legge delega è ovvio che definisca norme di principio e non di dettaglio. Quindi la fase di spinta per una riforma coerente e che recuperi spazi di miglioramento non potrà né dovrà fermarsi alla legge delega ma appunto proseguire nella fase di stesura dei decreti delegati. Sarà poi in effetti su quelli che potrà compiersi un confronto rispetto alla normativa attuale dei Segretari, che è come noto contenuta proprio in un decreto delegato, qual è il Testo Unico degli Enti Locali.