

Brevi osservazioni sull'eliminazione dei Segretari Comunali e circa la riforma della dirigenza del comparto unico del Friuli Venezia Giulia - Legge Regionale del 9 dicembre 2016, n. 18 della Regione autonoma del Friuli Venezia Giulia.

Negli ultimi anni diversi interventi legislativi della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia sono balzati all'onore delle cronache per aver anticipato, anzitempo ed impropriamente, le riforme costituzionali e l'ordinamento legislativo nazionale. Due sono i casi più rilevanti, l'abrogazione delle Province e la riforma della dirigenza locale con la contestuale eliminazione definitiva dei Segretari Comunali. Tralasciando ad altra sede la questione delle provincie e l'introduzione, al loro posto, delle Unioni territoriali intercomunali¹, in questo breve scritto, si esamineranno le principali criticità della L.R. n. 18/2016².

Infatti, sono ormai note le perplessità e le criticità sorte in merito alla legge della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia 09 dicembre 2016, n. 18 che reca disposizioni in materia di sistema integrato del pubblico impiego regionale e locale.

La norma regionale friulana, invocando forzosamente la propria autonomia, ha inteso dare attuazione alla L. n. 124/2015 (così detta legge Madia) prevedendo, anzitempo, l'eliminazione della figura dei Segretari Comunali ed innovando radicalmente la disciplina dell'intera dirigenza regionale e locale.

A tal proposito, è necessario evidenziare che vi sono diversi aspetti della succitata legge regionale n. 18/2016 che possono rappresentare delle criticità di tenuta costituzionale anche alla luce della nota sentenza del Tribunale delle leggi n. 251 del 2016 che ha dichiarato l'illegittimità parziale della succitata riforma Madia sulla Pubblica Amministrazione (L. n. 124/2015), con riflessi, in particolare, sul decreto legislativo di attuazione in tema di riorganizzazione della dirigenza pubblica nazionale che, ad oggi, risulta inattuato a seguito del decorso del termine per l'esercizio della delega.

Pertanto, la disciplina regionale in argomento, anticipando la riforma circa la dirigenza pubblica nazionale, sembrerebbe ledere, in modo quasi irreparabile, i principi dell'unità nazionale nonché i precetti di imparzialità, efficienza ed efficacia sanciti dagli articoli 97 e 98 della carta costituzionale in quanto modifica radicalmente lo *status* dei pubblici dirigenti e Segretari Comunali che, ancora per poco, esercitano il proprio ufficio nell'ambito del territorio regionale secondo le disposizioni del D. Lgs. 165/2001 e del D. Lgs. 267/2000 non innovati dai decreti di riforma nazionale mai venuti alla luce e che, tuttavia, rimarranno inattuati *sine die*.

Analizzando un po' più nel dettaglio la norma, in primo luogo, corre evidenziare che la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia è l'unica regione d'Italia che ha eliminato definitivamente la figura professionale dei Segretari Comunali ed il relativo Albo gestito dal Ministero dell'Interno³.

1 Ettore Massari, *Brevi osservazioni circa la normativa del riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative*, 2016, <http://www.segretaricomunalivighenzi.it/2016-09-29-brevi-osservazioni-uti.pdf>.

2 L.R. n. 18/2016, pubblicata sul BUR S.O. n. 55 del 14 dicembre 2016 e successivamente modificata con la L.R. n. 9/2017).

3 Si tenga presente che neanche la Regione autonoma della Valle d'Aosta (http://www.regione.vda.it/enti_locali/documento_i.asp?pk_documenti=246) e le Province autonome di Trento e Bolzano (http://www.provincia.bz.it/it/servizi-a-z.asp?bnsv_svid=1002980) hanno eliminato la figura professionale dei Segretari Comunali.

Difatti, l'art. 6 della disposizione in argomento sancisce che **i Comuni, le Unioni territoriali intercomunali** (di seguito UTI) e, fino al loro superamento, le Province, **svolgono le funzioni di cui all'articolo 97 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), mediante personale inserito nel ruolo dei dirigenti.**

Tralasciando ad altra sede la valutazione circa l'indispensabilità e l'importanza del ruolo dei segretari comunali all'interno degli enti locali⁴ e della carenza di motivazione alla base della loro abolizione⁵, è necessario, invece, concentrarsi sulla singolare modalità immaginata dalla norma per accogliere i Segretari Comunali nel ruolo unico dirigenziale friulano. E' stato previsto che questi ultimi siano inseriti nel ruolo a domanda dell'interessato da presentarsi entro il 30 aprile 2017, mediante attivazione delle procedure di mobilità intercompartimentale senza prevedere, inspiegabilmente, diversamente da quanto previsto dal comma 1, art. 30 del D. Lgs. 165/2001, alcuna procedura per il rilascio del *nulla osta* da parte dell'attuale datore di lavoro, il Ministero degli Interni che, ciò nonostante, anche questa volta, è rimasto inerte. Pertanto, al di là delle affermazioni di principio, la norma lede i diritti civili risalenti al rapporto di lavoro dei Segretari Comunali con il Ministero dell'Interno, imponendo, *ipso iure*, in assenza di una cornice normativa nazionale, una mobilità collettiva coatta verso i ruoli della dirigenza regionale, tra l'altro, senza garantire ai segretari la remunerazione spettante per dirigenti del comparto friulano, notoriamente più elevata.

Infatti, diversamente da quanto previsto in una normale procedura di mobilità intercompartimentale, il legislatore friulano, al comma 2 dell'articolo 57, sempre in danno ai segretari comunali, ha previsto che per questi ultimi, sino alla sottoscrizione del primo contratto collettivo di comparto per l'area della dirigenza, continua ad applicarsi il loro contratto collettivo nazionale. Insomma, una sostanziale *reformatio in peius* dei normali diritti che dovrebbero essere riconosciuti ad ogni lavoratore.

Infine, per non farsi mancare proprio nulla, ai sensi del comma 7, articolo 57, la L.R. 18/2016 ha previsto che i Segretari che non optano per l'inserimento nel ruolo continuano a rivestire l'incarico

4 Giovanni Diquattro, *Il ruolo del Segretario generale nell'ente locale dopo le riforme. Funzioni, status, criteri di selezione, di formazione e di scelta da parte dell'ente*, Le Istituzioni del Federalismo 5-2004, http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_5_2004/869-901%20diquattro.pdf.

5 A tal proposito così si esprimeva un autorevole commentatore, Luigi Olivieri, allorché commentava il disegno di legge Madia (attuale L. 124/2015): "... quale possa essere l'impatto positivo, innovativo e rivoluzionario dell'abolizione del segretario comunale è difficile da comprendere. Chi ha buona memoria, ricorda perfettamente che l'abolizione del segretario comunale è stato per anni un cavallo di battaglia della Lega, che mal tollerava, nei comuni che aveva da poco conquistato, la presenza di una figura di garanzia del rispetto della legalità. Nel 1996, l'anno della manifestazione sul Po, la Lega, dunque, propose un referendum abrogativo, che venne scongiurato con la legge 127/1997, una delle sciagurate leggi-Bassanini, la quale, in sintesi, introdusse l'inutilissima e costosissima figura del "city manager" nominato direttamente a proprio piacimento dai sindaci, e prevede per i segretari comunali una forma di *spoils system* estremamente spinta, alla quale in maniera estremamente chiara si ispira la riforma degli incarichi dirigenziali esaminata prima. A 18 anni di distanza, si apprende che i governi della "rivoluzione" ispirano alla propria azione a idee di 18 anni prima di matrice leghista. E' evidente che il "partito dei sindaci", largamente rappresentato al Governo, considera che ogni forma di controllo, anche ormai blando e indiretto, sulla legittimità dell'azione amministrativa sia un peso. Mal ne incolse ai segretari comunali il tentativo, sia pur disordinato, di un rilancio della loro figura, abbozzato dall'ultimo Governo Berlusconi e dal Governo Monti. Il primo, con l'eliminazione dell'inutile e costosissima figura del direttore generale nei comuni con popolazione fino ai 100.000 abitanti; il secondo, con la riforma dei controlli interni, tendente a ridare centralità a questa competenza dei segretari comunali, nonché, soprattutto, con la legge 190/2012, nota come legge "anticorruzione", che considera *ex lege* il segretario comunale come responsabile anticorruzione e della trasparenza. Mal ne incolse, perché in qualche comune retto dal Pd nel Nord Italia, qualche segretario ha iniziato a svolgere sul serio queste funzioni. Attirandosi strali, ostracismi e impropri di ogni genere, giungendo fino al licenziamento ed alla proposta appunto di abolire la figura. Prontamente, si direbbe, accolta. In controtendenza totale ed assoluta con l'impianto a fatica avviato dell'anticorruzione. Ma in linea perfetta con la tesi, piuttosto becera, di chi ritiene che il "peso" della pubblica amministrazione consista nella funzione di chi, segretari comunali e dirigenti, ha il compito di attuare le linee direttive politiche in modo rispondente alle regole. Invece, evidentemente, il bravo "manager" pubblico è quello che oltre a fare l'autodafè stile direttore generale dell'Usi di Benevento, scardina le regole, dica sempre e solo di sì, slalomeggia tra le norme, spesso abbattendo i pali (<http://www.segretaricomunaliavignenzi.it/abolizione-dei-segretari-comunali-3>)

sino alla scadenza naturale del medesimo, imponendo, così, l'iniqua condizione di non poter più lavorare nel territorio regionale.

Oltre l'annosa questione dell'eliminazione della figura professionale dei Segretari Comunali, la L.R. 18/2016 mostra anche particolari criticità all'orquando si cimenta nel ridisegnare l'intero assetto normativo del ruolo dei dirigenti del comparto unico regionale.

In primo luogo, l'articolo 5 incardina i poteri di gestione del ruolo nelle mani di un Comitato di indirizzo composto da cinque membri privi di effettive garanzie di indipendenza poiché tutti designati esclusivamente da organi politici, infrangendo, così, gli elementari principi costituzionali di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

La riforma del ruolo dirigenziale del comparto unico, così come dichiarato anche nella relazione illustrativa, riproduce lo stesso meccanismo di gestione del ruolo dei segretari comunali, prevedendo che il rapporto di lavoro s'instauri con l'amministrazione regionale, mentre il rapporto di servizio continui ad essere svolto presso le singole amministrazioni del comparto (Regione, Comuni ed UTI) che conferiscono l'incarico. Viene anche riproposto l'istituto della così detta "disponibilità" che, però, prevede una disciplina sostanzialmente peggiorativa rispetto alla attuale regolamentazione a cui si attiene il ruolo dei Segretari Comunali.

Infatti, i dirigenti privi di incarico ovvero revocati e collocati in disponibilità, non solo sono soggetti a sensibili riduzioni del trattamento economico, ma decadono automaticamente dal ruolo allo spirare di due anni consecutivi di disponibilità⁶. Purtroppo, la criticità più rilevante non consiste nella possibilità di essere espunti dal sistema qualora si verifichi l'effettiva inerzia del dirigente, ma al contrario, se al dirigente non venga fornita la reale possibilità di ricollocarsi in altre amministrazioni del comparto.

A tal proposito, è utile evidenziare come la previsione regionale introduce una eccessiva serie di deroghe al sistema ordinario di conferimento degli incarichi dirigenziali, permettendo, di fatto, di poter nominare, con un sostanziale eccesso di discrezionalità, dirigenti che non appartengono al ruolo unico.

6 L'art. 15 della L.R. n. 18/2016, rubricato dirigenti in disponibilità così dispone: " Sono collocati in disponibilità nel ruolo: a) i dirigenti cui sia stato revocato l'incarico ai sensi dell'articolo 14, comma 1; b) i dirigenti cui, alla scadenza dell'incarico, non sia stato conferito un nuovo incarico. 2. I dirigenti di cui al comma 1, lettera a), collocati in disponibilità per due anni consecutivi, fatte salve le ipotesi di sospensione di cui ai commi 5 e 6, decadono dal ruolo. Prima della scadenza del biennio di cui al primo periodo, può trovare applicazione la vigente disciplina contrattuale della risoluzione consensuale. 3. I dirigenti in disponibilità hanno l'obbligo di partecipare, nel corso di ciascun anno, alle procedure comparative di avviso pubblico per le quali abbiano i requisiti. Con riferimento ai dirigenti di cui al comma 1, lettera b), decorsi due anni dal collocamento in disponibilità, l'Ufficio unico, sentito il Comitato di indirizzo, colloca direttamente presso le amministrazioni del Comparto unico dove vi siano posti disponibili i dirigenti privi di incarico, ove in possesso dei requisiti, senza espletare l'avviso pubblico; in caso di rifiuto dell'attribuzione dell'incarico il dirigente decade dal ruolo. 4. Durante il periodo di disponibilità il dirigente è posto a disposizione della Regione per lo svolgimento di attività di supporto presso le amministrazioni del Comparto unico, per incarichi commissariali conferiti dalla Regione stessa o da enti locali e per comandi presso pubbliche amministrazioni di altri comparti che dovessero farne richiesta; il dirigente può, inoltre, assumere incarichi presso pubbliche amministrazioni di altri comparti o società partecipate da pubbliche amministrazioni o società e soggetti privati previo collocamento in aspettativa. Nelle ipotesi di cui al presente comma, qualora gli incarichi o il comando abbiano durata di almeno un anno, sono sospesi i termini di decorrenza del periodo di disponibilità. 5. Il personale in disponibilità può presentare, altresì, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 34, comma 4, del decreto legislativo 165/2001, istanza di ricollocazione, nell'ambito dei posti vacanti in organico, nella categoria apicale del personale non dirigenziale al fine di ampliare le occasioni di ricollocazione. Il personale ricollocato ai sensi del periodo precedente non ha diritto al trattamento di cui al comma 6 e, dal momento della ricollocazione, percepisce il trattamento economico corrispondente alla posizione economica massima della suddetta categoria; il dirigente mantiene altresì, sino al quinto anno successivo alla collocazione nella categoria apicale del personale non dirigenziale, il diritto di essere successivamente ricollocato, nella qualifica di dirigente al momento del conferimento di nuovo incarico. Durante il periodo di ricollocazione sono sospesi i termini di decorrenza del periodo di disponibilità. 6. Ai dirigenti collocati in disponibilità è corrisposto, per i primi sei mesi, il trattamento economico fondamentale e la retribuzione di posizione minima; decorso tale termine ai dirigenti è corrisposto il solo trattamento economico fondamentale. 7. Il trattamento economico di cui al comma 6 è corrisposto dall'Ufficio unico avvalendosi delle risorse del fondo di cui all'articolo 16".

Infatti, si è concessa, oltre alla facoltà di conferire incarichi dirigenziali extra dotazione organica secondo quanto già previsto dall'articolo 110, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), anche la possibilità di conferire incarichi dirigenziali in deroga alla procedura di cui all'articolo 11 della L.R. n. 18/2016, anche a fronte della presenza di dirigenti in disponibilità⁷. Ciò comporterà, in primo luogo, un enorme dispendio di risorse pubbliche, poiché la collettività dovrà pagare sia gli emolumenti per i dirigenti di ruolo espunti ingiustificatamente dal sistema lavorativo, sia i lauti emolumenti assegnati ai dirigenti esterni assunti in maniera “fiduciaria” dall’organo politico.

In particolare, le disposizioni e le deroghe introdotte dall’art. 12 della citata legge regionale n. 18/2016 si applicheranno anche al conferimento dell’incarico di dirigente di vertice attualmente svolto, negli enti locali, dai segretari comunali. Ciò renderà possibile che, per la prima volta, al vertice burocratico degli enti locali, non vi sarà né più un Segretario Comunale (dirigente di ruolo del Ministero dell’Interno) né un più dirigente di ruolo. Ipotesi, quest’ultima, che eluderebbe il dettato del comma 5 ter, art. 32 e dell’art. 97 del TUEL. In sostanza si permetterà che al vertice burocratico delle amministrazioni venga meno una qualsiasi delle figure dirigenziali di ruolo. A supporto delle perplessità appena rappresentate si è espresso anche il Consiglio di Stato che con il parere n. 2113 del 14.10.2016 ha affermato che “... *una dirigenza pubblica fortemente qualificata e competente, con carriere ispirate alla trasparente selezione, valutazione e progressione anziché a legami di solidarietà politica, garantisce i cittadini ed i governi di ogni colore politico, rappresentando l’ossatura di amministrazioni pubbliche dove si perseguono interessi di tutti e non di una o poche parti ...*”.

A riprova di quanto rappresentato, emblematico è il caso dell’Unione Territoriale Intercomunale (UTI) della Carnia che seleziona personale, per solo *curriculum* e colloquio conoscitivo, a cui conferire un incarico dirigenziale, con contratto di diritto privato, dichiarando incredibilmente nell’avviso che tale dirigente svolgerà le funzioni di “vice segretario comunale vicario reggente” per una convenzione di Segreteria tra i Comuni di Amaro, Cavazzo Carnico e Verzegnis e che tale selezione avverrà a mezzo di una commissione nominata dal Sindaco. Il tutto, per un compenso bulgaro di soli € 53.000,00 annui al lordo di tuttoe comprensiva della tredicesima mensilità⁸:

Al di là delle considerazioni di metodo e merito, tutto ciò prefigura un imminente e concreto rischio di appiattimento dell’indispensabile ruolo dei Segretari Comunali e dell’intera dirigenza alla esclusiva volontà della maggioranza politica di turno. Ciò, come anticipato, in dispregio dell’art. 97 e 98 della Costituzione e dell’art. 107 del D. Lgs. n. 267/2000. Inoltre, tali norme regionali comporteranno, a breve, una sensibile riduzione dei diritti civili e politici dell’intera collettività che si troverà di fronte ad una amministrazione parziale e non trasparente.

7 L’art. 12 della L.R. n. 18/2016, rubricato conferimento degli incarichi dirigenziali a soggetti non inseriti nel ruolo, così dispone: “ 1. Le amministrazioni del Comparto unico, ferme restando le disposizioni di cui all’articolo 3 comma 1, possono conferire, a seguito della comunicazione di cui all’articolo 11, comma 3, quinto periodo, mediante procedure selettive e comparative, incarichi con contratti di lavoro a tempo determinato anche di diritto privato, a soggetti non inseriti nel ruolo che siano in possesso dei requisiti previsti dall’articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 165/2001. 2. Le amministrazioni del Comparto unico, ferme restando le disposizioni di cui all’articolo 3, comma 1, possono, altresì, conferire gli incarichi dirigenziali di cui al comma 1, in deroga alla procedura di cui all’articolo 11 e anche a fronte della presenza di dirigenti in disponibilità, sentito il Comitato di indirizzo e con adeguata motivazione. 3. Qualora gli incarichi di cui ai commi 1 e 2 siano conferiti a dipendenti delle amministrazioni del Comparto unico, i medesimi sono collocati in aspettativa senza assegni per tutta la durata dell’incarico con riconoscimento dell’anzianità di servizio. 4. Negli enti locali del Comparto unico è, altresì, fatta salva la facoltà di conferire incarichi dirigenziali extra dotazione organica secondo quanto previsto dall’articolo 110, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali). 5. I conferimenti di cui al comma 1 e 2 avvengono previa selezione pubblica, sulla base dei criteri definiti con regolamento dalla Regione, su proposta dell’Assessore regionale competente in materia di funzione pubblica”.

8 Gli atti dell’avviso indicato sono reperibili al seguente indirizzo http://www.regione.fvg.it/rafvf/allApps/20170821115542_UTI%20CARNIA.pdf.

Altra problematica non disciplinata, né dalla norma regionale in argomento né dalle norme pattizie⁹, è la possibilità per i dirigenti inseriti nel nuovo ruolo unico regionale di poter transitare in altre amministrazioni di cui al comma 2, art. 1 del D. Lgs. 165/2001 ovvero, per il caso specifico dei Segretari Comunali, di poter svolgere le funzioni di cui all'art. 97 del D. Lgs. n. 267/2000 in altre regioni d'Italia anche dopo la possibile opzione per la dirigenza regionale. Infatti, per i Segretari Comunali, iscritti, da sempre, in uno specifico albo professionale ed assoggettati ad una distinta contrattazione collettiva, si sarebbe dovuto prevedere la possibilità di poter rimanere nel ruolo e poter esercitare il proprio ufficio in altre regioni italiane almeno sino a quando tale ordinamento non subirà quelle revisioni previste dalla legge n. 124/2015.

Alla luce di quanto brevemente delineato sarebbe auspicabile che il legislatore friulano da un lato, ed i sindacati di categoria dall'altro, riflettessero e lavorassero congiuntamente per migliorare una disciplina che, *sic stantibus rebus*, sembrerebbe non possedere le caratteristiche atte a garantire la tanto ricercata efficacia, efficienza, imparzialità e trasparenza a cui la pubblica amministrazione dovrebbe ispirarsi. Al contempo, se si dovesse rimanere nell'inerzia, la disciplina friulana, potrebbe fungere da apripista per l'introduzione delle succitate criticità anche nel sistema legislativo nazionale.

Ettore Massari
Segretario Comunale

⁹ Il comma 3, art. 19 del contratto collettivo regionale di lavoro dell'area dirigenza del personale del comparto unico del 29 febbraio 2008, ha abrogato espressamente l'art. 32 del CCRL – Personale dirigente enti locali – del 19 giugno 2003 che rappresentava, di fatto, l'unica indicazione che disciplinava l'istituto della mobilità volontaria presso le altre pubbliche amministrazioni diverse dal comparto unico. Ciò sostanzialmente renderebbe l'attuale ruolo unico dirigenziale friulano permeabile dall'esterno ma privo vie di fuga per coloro che desiderassero, per motivi professionali o personali, trasferirsi in altra amministrazione diversa dal comparto unico friulano.