

Senato della Repubblica

XIX Legislatura

Fascicolo Iter

DDL S. 534

Misure in materia di segretari comunali al fine di supportare gli enti locali di medie e piccole dimensioni nell'attuazione degli interventi e nella realizzazione degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

21/04/2024 - 05:08

Indice

1. DDL S. 534 - XIX Leg.	1
1.1. Dati generali	2
1.2. Testi	3
1.2.1. Testo DDL 534.	4

1. DDL S. 534 - XIX Leg.

1.1. Dati generali

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

1.2. Testi

1.2.1. Testo DDL 534

[collegamento al documento su www.senato.it](http://www.senato.it)

Senato della Repubblica XIX LEGISLATURA

N. 534

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore **DE POLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 FEBBRAIO 2023

Misure in materia di segretari comunali al fine di supportare gli enti locali di medie e piccole dimensioni nell'attuazione degli interventi e nella realizzazione degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)

Onorevoli Senatori. - La figura del segretario comunale, oltre ad essere obbligatoria ai sensi dell'articolo 97 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 23 del 2019), riveste nel sistema delle autonomie locali un ruolo di fondamentale importanza.

Il segretario comunale rappresenta il punto di raccordo tra attività politica e gestionale svolgendo funzioni di amministrazione attiva e al contempo di controllo, essendo deputato altresì alle funzioni di direzione apicale complessiva e di coordinamento dell'ente.

In una fase come quella attuale, in cui è necessario e vitale per i piccoli e medi comuni accedere alle opportunità del PNRR, i segretari comunali costituiscono l'unica figura professionale capace di fornire un fattivo e adeguato supporto giuridico, amministrativo e contabile nella gestione e nell'attuazione dei bandi previsti.

Gli attuali limiti normativi e le carenze di personale rischiano di impedire a molti comuni, in special modo quelli medi, piccoli e piccolissimi di potersi avvalere del supporto dei segretari comunali.

È imprescindibile che la selezione degli aspiranti avvenga attraverso concorso pubblico che garantisce una valutazione rigida delle competenze richieste per lo svolgimento del ruolo.

Come noto, i segretari comunali sono reclutati dal Ministero dell'interno previo superamento di un corso-concorso e iscrizione nel relativo Albo nazionale.

I limiti assunzionali imposti al Ministero alle cui dipendenze sono posti a i segretari sono stati di recente rideterminati nella misura del *turn over* del 120 per cento delle cessazioni ai sensi dell'articolo 12-bis, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 4 del 2022, convertito, con modificazioni dalla legge n. 25 del 2022.

Il rapporto di servizio si instaura invece, previo decreto di nomina adottato dal sindaco, direttamente tra il segretario comunale nominato e il comune assegnatario.

Il combinarsi di alcune disposizioni normative concomitanti di carattere economico, ma non coordinate tra loro, osta all'utilizzo di segretari comunali da parte dei comuni di piccole e piccolissime dimensioni. È questa distorsione che, ad invarianza di spesa complessiva può e deve essere prontamente superata.

In parte questo incide solo sul computo o meno di spese già sostenute, ma diversamente ripartite, sul conto annuale, in parte - come già avviene per altre figure a tempo determinato, la cui assunzione è stata autorizzata, ai soli fini dell'attuazione del PNRR - è necessario provvedere in deroga alle disposizioni ordinariamente vigenti fino al 31 dicembre 2026, anche a carico dei fondi del PNRR o, comunque, in ragione della sostenibilità di bilancio e della natura temporanea del rapporto di servizio intercorrente tra segretario comunale ed ente locale.

In primo luogo permangono, infatti, gli obblighi di contingentamento della spesa corrente, per

definizione rigida, destinata al personale degli enti locali. In particolare i commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006 impongono ai comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti l'obbligo di ridurre e contenere la spesa di attestandosi al di sotto dell'annualità 2008, ai comuni con popolazione superiore di non superare la spesa media delle annualità 2011, 2012 e 2013. L'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 limita, inoltre, il trattamento accessorio complessivamente concedibile al personale operante presso ciascun ente locale, nella misura dei trattamenti accessorie erogati nel 2016.

Nel silenzio del legislatore, la spesa per il salario accessorio dei segretari comunali è stata pertanto inclusa nel tetto di spesa suddetto come appare evidente dai pareri ARAN SEG 032/2003 e AFL4/2021 e dalle circolari della Ragioneria generale dello Stato, da ultimo la circolare n. 25/2022, in materia di compilazione del conto annuale, dove se ne prevede l'inclusione nella tabella n. 15 del conto annuale degli enti locali distintamente per la macro-categoria (segretario comunale e provinciale, personale dirigente, personale non dirigente) con riferimento al trattamento accessorio, di posizione, risultato e galleggiamento ad eccezione dei diritti di rogito e di voci eterofinanziate e considerando, per le sedi convenzionate, la spesa complessivamente sostenuta dagli enti di riferimento.

È necessario espungere la spesa - obbligatoria - del segretario comunale dai limiti così prescritti, sottraendone il computo dalle voci sommate di cui alla predetta tabella, per intero per quanto concerne le sedi di segreteria di classe IV e comunque almeno fino a 5.000 abitanti e per quanto concerne le sole voci del trattamento accessorio per tutte le classi di segreteria.

Tale deroga non determina tuttavia un aggravio di spesa, ma ovvia unicamente al cortocircuito determinato dalle modifiche intercorse ai sistemi di classificazione delle sedi di segreteria, nonché dalla scelta del legislatore di assumere, quali anni di riferimento per stabilire dei tetti di spesa al personale, annualità nelle quali quasi tutti gli enti di piccole e piccolissime dimensioni non erano provvisti di un segretario.

Si tratta infatti di annualità nelle quali si registrava una grave carenza di questa figura professionale a livello nazionale.

Tale circostanza altera e inibisce, nonostante il passaggio del *turn-over* ministeriale al 120 per cento l'effettiva capacità del sistema vigente di ovviare alla carenza, in quanto, pur essendo oggi iscritti all'albo 512 nuovi segretari, i limiti storicizzati di cui sopra impediscono agli enti di piccole e piccolissime dimensioni, di classe IV e III di assumerne in servizio.

Il superamento del problema, suscettibile di soluzione, opera ad invarianza di spesa, sia considerando che il costo effettivo di un segretario comunale rimarrebbe invariato, sia ovviando alle limitazioni introdotte ai convenzionamenti tra piccoli enti.

Le classi demografiche sono così ripartite: le disposizioni normative e regolamentari, in combinato disposto con le norme pattizie dei vari contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) e, da ultimo, l'articolo 31 del CCNL del 16 maggio 2001, hanno riproposto il previgente sistema di classificazione delle sedi di segreteria comunale definito dalle tabelle A e B di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749, come di seguito si riportano:

- Classe 4^a fino a 3.000: segretario comunale di cl. 4^a - fascia professionale C;
- Classe 3^a da 3.001 a 10.000: segretario capo di cl. 3^a - fascia professionale B;
- Classe 2^a da 10.001 a 65.000 segretario generale di cl. 2^a - fascia professionale B;
- Classe 1^aB da 65.001 a 250.000 segretario generale di cl. 1^aB - fascia professionale A;
- Classe 1^aA enti con popolazione oltre i 250.000 abitanti, comuni capoluogo di provincia e amministrazioni provinciali segretario generale di cl. 1^aA.

Quanto ai criteri di computo del numero di abitanti delle sedi convenzionate, la direttiva n. 90 del 12 aprile 2000 emanata dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali, confermata anche dalla nota n. 76.063 del 29 settembre 2014 del Ministero dell'economia e finanze - Ragioneria generale dello Stato, prevedeva che, in caso di segreterie convenzionate, per la determinazione della classe, si tenesse conto della sommatoria delle popolazioni residenti nei comuni convenzionati.

Sopraggiunge la circolare del Ministero dell'interno protocollo n. 485 del 24 marzo 2015 che, a contratto collettivo e normativa invariata, introduceva il criterio di classificazioni delle sedi di segreteria convenzionate dato dalla sola densità demografica del comune capofila. Al netto delle ovvie perplessità in materia di gerarchia delle fonti, la conseguenza di ciò fu che tra il 2015 e il 2020 ciascun comune con popolazione non superiore a 3.000 abitanti poteva costituire sedi di segreteria convenzionate con altri comuni, fino a 3.000 abitanti, classificandosi come sede di classe IV e assumendo segretari comunali di fascia C, ripartendone altresì i relativi costi sia con riferimento al trattamento tabellare che al trattamento accessorio.

Interveniva quindi l'articolo 16-ter, comma 11, del decreto-legge n. 162 del 2019 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 8 del 2022, disponendo che: « La classe di segreteria delle convenzioni previste dall'articolo 98, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è determinata dalla somma degli abitanti di tutti i comuni convenzionati ».

In attuazione di tale norma il decreto del Ministero dell'interno 21 ottobre 2020, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 297 del 30 novembre 2020, reintroduceva quindi il criterio della sommatoria degli abitanti senza però che si procedesse all'auspicata ridefinizione in aumento delle fasce demografiche (classi IV con aumento del limite dai 3.000 ai 5.000 abitanti). Ciò comportava che i comuni di piccole e piccolissime dimensioni, che per lo più facevano ricorso alle convenzioni di segreteria, non potessero più accedervi senza superare - sommando gli stessi abitanti - il limite di 3.000 e dovendo, conseguentemente, scegliere se accollarsi per intero il trattamento del segretario comunale, benché complessivamente identico, ma non più ripartibile tra un maggior numero di enti, o tra enti di maggiori dimensioni o, con oneri superiori, convenzionarsi ove possibile con altri enti reclutando segretari di fascia B, ove disponibili e ad un costo superiore (a titolo esemplificativo fino al 21 ottobre 2020 tre comuni con popolazione ciascuno di 2.900 abitanti convenzionandosi erano classificati come una classe IV di 2.900 abitanti e ripartivano il costo di un segretario di fascia C; dopo il 21 ottobre 2020 - invariati i costi dei segretari comunali, fatti salvi rinnovi contrattuali - i comuni di cui sopra, ove convenzionati sono stati classificati come sede di classe III per complessivi 8.700 abitanti e, dunque, non accessibile ad un segretario di fascia C, il cui limite soglia restava a 3.000 abitanti, per cui al capofila rimaneva quale unica scelta quella di convenzionarsi con un ente di massimo 100 abitanti; accollarsi tutta la spesa del segretario benché complessivamente non mutata; o assumere un segretario di fascia B abilitato alle classi III, con evidenti maggiori oneri e la difficoltà di attestarsi al di sotto dei limiti di cui ai commi da 557 a 562 dell'articolo 1 della legge n. 296 del 2006 e all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Autorizzazione all'aumento degli idonei iscrivibili all'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali)

1. Al fine di assicurare la piena funzionalità e capacità amministrativa dei comuni nell'attuazione degli interventi e nella realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e di riequilibrare il rapporto numerico fra segretari comunali e provinciali iscritti all'albo e sedi di segreteria, in deroga alla disciplina in materia di iscrizione all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, il Ministero dell'interno, in relazione al concorso pubblico, per esami, per l'ammissione di quattrocentoquarantotto borsisti al corso-concorso selettivo di formazione - edizione 2021 per il conseguimento dell'abilitazione richiesta ai fini dell'iscrizione di trecentoquarantacinque segretari comunali nella fascia iniziale dell'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, di cui al bando pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, quarta serie speciale, n. 89 del 9 novembre 2021, è autorizzato a iscrivere al predetto albo, in aggiunta a quelli previsti dal bando, anche i borsisti non vincitori che abbiano conseguito il punteggio minimo di idoneità al termine del citato corso-concorso selettivo di formazione.

2. L'iscrizione all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali dei borsisti aggiuntivi di cui al comma 1 avviene con le modalità previste dal comma 8 dell'articolo 16-ter del decreto-legge 30

dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8.

3. Al corso-concorso selettivo di formazione di cui al comma 1 resta applicabile la disciplina prevista dall'articolo 16-*ter*, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, in materia di svolgimento del corso-concorso di formazione e di tirocinio pratico.

Art. 2.

(Computo del trattamento economico e del trattamento accessorio ai fini dell'articolo 1, commi da 557 a 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34)

1. La spesa complessiva sostenuta dagli enti locali per i segretari comunali iscritti alla fascia C non è computata, in sede di applicazione dell'articolo 1, commi da 557 a 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nonché dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, per la quota corrispondente all'importo dello stipendio tabellare, della retribuzione di posizione e di risultato nonché dell'eventuale maggiorazione di convenzione previsti dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro.

2. In ogni caso, a prescindere dalla classe e fascia di riferimento, la spesa relativa al trattamento accessorio complessivo in godimento ai segretari comunali e provinciali nella misura prevista dal vigente contratto collettivo nazionale di lavoro per ciascuna fascia di riferimento non è computata ai fini dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, e della tabella n. 15 del conto annuale degli enti locali.

Art. 3.

(Fonti straordinarie di finanziamento)

1. Per le medesime finalità di cui all'articolo 1 e, in particolare, per sostenere i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, a decorrere dall'anno 2023 e per tutta la durata del PNRR, le risorse di cui all'articolo 31-*bis* del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, possono essere destinate anche a sostenere gli oneri relativi al trattamento economico dell'incarico conferito al segretario comunale ai sensi dell'articolo 97, comma 1, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

2. I contratti conferiti a valere sulle risorse di cui al presente comma non possono avere scadenza successiva al 31 dicembre 2026.

Il presente fascicolo raccoglie i testi di tutti gli atti parlamentari relativi all'iter in Senato di un disegno di legge. Esso e' ottenuto automaticamente a partire dai contenuti pubblicati dai competenti uffici sulla banca dati Progetti di legge sul sito Internet del Senato (<https://www.senato.it>) e contiene le sole informazioni disponibili alla data di composizione riportata in copertina. In particolare, sono contenute nel fascicolo informazioni riepilogative sull'iter del ddl, i testi stampati del progetto di legge (testo iniziale, eventuale relazione o testo-A, testo approvato), e i resoconti sommari di Commissione e stenografici di Assemblea in cui il disegno di legge e' stato trattato, sia nelle sedi di discussione di merito sia in eventuali dibattiti connessi (ad esempio sul calendario dei lavori). Tali resoconti sono riportati in forma integrale, e possono quindi comprendere contenuti ulteriori rispetto all'iter del disegno di legge.