

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PAVAN, MURMURA, MANCINO, SAPORITO,
BONIFACIO e DE CINQUE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 NOVEMBRE 1983

Delega al Governo per la riforma dello stato giuridico
ed economico dei segretari comunali e provinciali

ONOREVOLI SENATORI. — Il problema della definizione di un nuovo stato giuridico ed economico dei segretari comunali e provinciali è da tempo oggetto di studio e di dibattito in vari settori, particolarmente in seno alle associazioni rappresentative degli enti locali e nell'ambito della categoria stessa dei segretari comunali e provinciali.

La discussione è stata impostata più volte sul dilemma se il segretario comunale e provinciale debba ancora rimanere dipendente statale, pur svolgendo nell'ente locale la sua funzione, o non debba invece avere lo *status* di dipendente comunale o provinciale, con ordinamento giuridico ed economico proprio della categoria dei dipendenti degli enti locali.

Della questione a suo tempo si era interessata la stessa Corte costituzionale, particolarmente per accertare se questa figura di dipendente statale, inserito nel contesto organizzativo dell'ente locale, non fosse in contrasto con l'autonomia dell'ente locale stesso sancita dalla Costituzione. Con la sen-

tenza n. 52 del 21 marzo 1969 la Corte si è pronunciata nel senso che — tenendo conto delle mansioni svolte dal segretario comunale e provinciale, che non sono solo in funzione dell'ente locale ma anche dello Stato — l'attuale configurazioine non contrasta con i principi costituzionali.

Il disegno di legge presentato dal Governo nella precedente VIII legislatura — peraltro frutto anche del lavoro di una apposita commissione di studio cui hanno portato il loro valido contributo le rappresentanze delle associazioni degli enti locali (UPI ed ANCI), delle organizzazioni o associazioni sindacali di categoria (Unione nazionale segretari comunali e provinciali e FIDEL-CISL) e anche funzionari dello stesso Ministero dell'interno — prevede il mantenimento della figura del segretario comunale e provinciale nell'ambito dell'impiego statale, proprio per le specifiche ed atipiche funzioni ad esso demandate che rimangono ancora di collegamento e di raccordo fra Stato (anche nelle sue articolazioni decentrate) ed enti locali.

Al segretario comunale e provinciale infatti sono attribuiti compiti nell'esercizio di alcune attività statali di particolare delicatezza.

Con la costituzione delle Regioni a statuto ordinario, con la emanazione della legge 22 luglio 1975, n. 382, e più specificatamente con il decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, ed infine con la legge 23 dicembre 1978, n. 833, gli enti locali in genere, ed i comuni in particolare, sono venuti assumendo sempre maggiori compiti, con la conseguente necessità di avere al vertice della organizzazione burocratica dell'ente locale personale non solo altamente qualificato ma anche maggiormente responsabilizzato.

Anche in relazione ad altre disposizioni di legge di questo ultimo periodo, le quali hanno fatto assumere al comune un ruolo basilare nella vita politico-amministrativa delle comunità locali, le funzioni del segretario comunale sono diventate sempre più importanti, complesse e difficili. Esse esigono impegno non comune, preparazione adeguata, costante aggiornamento, nonché eminenti doti di equilibrio perchè, nel rispetto delle proprie convinzioni personali, vengano salvaguardate le esigenze della politica amministrativa dell'ente locale e dei suoi amministratori; compito quest'ultimo delicato e spesso ingrato.

Il non adeguato trattamento economico della categoria è diventato anche un fattore di scarsa appetibilità di tale carriera. Se al segretario comunale, anche del comune più piccolo, sono richieste eminenti doti umane e professionali per l'espletamento delle proprie funzioni, ne consegue che occorrerebbe riconoscergli un trattamento economico rispondente ai compiti esercitati. Essendo il suo trattamento economico finora strettamente collegato a quello dei dipendenti civili dello Stato e non coincidendo nè le trattative contrattuali nè le relative scadenze e decorrenze con quelle dei dipendenti degli enti locali — con i quali il segretario convive gomito a gomito — col tempo e col succedersi dei vari contratti si è verificato che il principio basilare previsto dalla legge comunale e provinciale (cioè che il trattamento economico dei dipendenti degli en-

ti locali deve essere determinato in proporzione a quello del segretario comunale) è stato totalmente scardinato. Si è verificato così che spesso il segretario comunale si è trovato con un trattamento economico inferiore a quello dei dipendenti comunali, a lui subordinati gerarchicamente. Ciò è dovuto in parte anche alla battaglia condotta da sempre dalla categoria per la intangibilità della equiparazione delle proprie qualifiche a quelle dei dipendenti civili dello Stato.

Pesa in senso negativo sulla categoria anche la eccessiva macchinosità prevista dalla vigente legislazione per l'accesso alla carriera e per il passaggio da una classe ad un'altra. La possibilità di effettuare solamente concorsi nazionali non ha permesso un espletamento sollecito e quindi una assegnazione tempestiva alle sedi vacanti. Così pure contribuisce negativamente, almeno per quanto riguarda la funzionalità delle amministrazioni, la mancata previsione della permanenza obbligatoria per un periodo minimo nel comune di assegnazione o richiesto, con la conseguente eccessiva mobilità, pur dettata da comprensibili esigenze di avvicinamento al proprio ambiente, ai propri familiari od anche — se si vuole — da incompatibilità talvolta con gli amministratori comunali.

Non chiara è ancora la figura giuridica del segretario comunale. È un dipendente civile dello Stato, ma collocato nella organizzazione burocratica dell'ente locale dal quale viene retribuito ed al quale deve rispondere. Il segretario comunale non è un notaio dell'attività dell'ente — anche se alcune sue funzioni sono notarili — ma un direttore di tutta l'attività burocratico-organizzativa, che altro non è se non l'applicazione concreta della politica amministrativa. Quindi si tratta di un collaboratore, un punto di appoggio e di riferimento per il buon funzionamento dell'ente locale.

Da quanto premesso risulta evidente la esigenza di rivedere la normativa sullo stato giuridico ed economico dei segretari comunali e provinciali per adeguarla ai più moderni principi di funzionalità ed efficienza, in sintonia anche con l'evoluzione

normativa avvenuta in tutti gli altri settori del pubblico impiego.

Il presente disegno di legge, che è quello approvato già nella precedente legislatura da questo Senato della Repubblica, mira proprio a delegare il Governo ad emanare questa nuova normativa sia sullo stato giuridico che sul trattamento economico per i segretari comunali e provinciali.

I presentatori, analogamente a quanto fatto dalla precedente Commissione affari costituzionali, hanno dovuto affrontare anche alcune scelte di fondo e prioritarie ai fini della determinazione delle norme di delega. Esse sono le seguenti:

1) se la definizione di un nuovo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali sia possibile in mancanza di un nuovo ordinamento delle autonomie locali.

La scelta è stata nel senso di definire un nuovo stato giuridico in termini tali da non compromettere o pregiudicare alcuni punti della riforma delle autonomie locali, anche se è apparso evidente che, in sede di definizione di questa, qualche aggiustamento dovrà comunque essere operato.

La scelta è stata possibile anche perchè è apparso opportuno confermare la posizione attuale di impiegato statale del segretario. È stato previsto cioè un ruolo unico nazionale, anche se suddiviso nelle due sezioni dei segretari comunali e dei segretari provinciali, nell'ambito dell'Amministrazione dell'interno (articolo 5).

Questa scelta è stata valutata opportuna in quanto rispondente alle esigenze di garantire, da un lato, l'espletamento delle mansioni di interesse statale che il segretario esercita nell'ambito dell'ente locale, e, dall'altra, di poter continuare a svolgere quel complesso di attribuzioni che sono elencate all'articolo 4 del disegno di legge, che nascono e si esauriscono nell'ente locale ai cui uffici il segretario è preposto e nel cui ambito egli si colloca in posizione di vertice burocratico;

2) se la figura del segretario comunale e provinciale di ogni livello debba essere ricompresa esclusivamente nella dirigenza

dello Stato, come incessantemente richiede la categoria.

Pur riconoscendo sostanzialmente il carattere dirigenziale delle sue funzioni, ad ogni livello, in ragione dei compiti di sovraordinazione, direzione e coordinamento di tutti gli uffici dell'ente, si è ritenuto opportuno lasciare aperto il problema, affinché questo trovi soluzione nel decreto delegato, in relazione anche a quanto verrà definito dal Parlamento stesso in ordine alla dirigenza statale;

3) quale dovesse essere l'area contrattuale. Tenendo conto sia della posizione del segretario comunale e provinciale nell'ente locale (che, usufruendo direttamente del suo servizio e retribuendolo, dovrebbe avere titolo per intervenire in merito) come della esigenza che la categoria stessa, data l'atipicità della sua funzione, possa contribuire alle scelte che riguardano la sua posizione giuridica ed economica, si ritiene opportuno optare per un'area contrattuale autonoma nell'ambito della funzione pubblica, e in cui siano parti il Ministero dell'interno, le associazioni degli enti locali (ANCI ed UPI) e le rappresentanze sindacali (articolo 10);

4) se fosse opportuno, tenendo conto sempre della atipicità della sua collocazione, riconoscere alla categoria qualche forma di autogestione.

Non si è ritenuta opportuna la costituzione di appositi organi di gestione, come sembrava propendere la scelta della categoria ed il precedente disegno di legge del Governo, anche perchè tali forme di autogoverno sono proprie della magistratura e degli ordini professionali, mentre non hanno riscontro in altri settori del pubblico impiego.

Proprio per non creare un precedente che potrebbe diventare dirompente nell'ambito del pubblico impiego, si è optato invece per il mantenimento degli attuali consigli di amministrazione centrali e provinciali, anche se meglio strutturati, e per la costituzione di un consiglio intermedio a livello regionale presso il Commissario del Governo, con carattere principalmente consultivo.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Sono demandati a questi organismi alcuni compiti ed è prevista in essi, oltre che la presenza della rappresentanza del Ministero dell'interno, anche quella della categoria e quella delle associazioni degli enti locali (ANCI ed UPI).

* * *

Operate le predette scelte, si è ritenuto che — data la complessità della materia — la delega al Governo per l'emanazione di un nuovo stato giuridico ed economico, da esercitarsi entro un anno, fosse la forma più opportuna.

Con l'articolo 2 si prevede che lo schema di decreto del Presidente della Repubblica sul nuovo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali dovrà avere il preventivo parere delle competenti Commissioni permanenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Non si è ritenuto opportuno accogliere la proposta governativa presente nel precedente disegno di legge a riguardo della istituzione di una apposita commissione mista, formata da parlamentari e da rappresentanti della categoria dei segretari e delle associazioni degli enti locali. Sembra inopportuno che parlamentari vengano chiamati a svolgere un ruolo di sostanziale controparte nell'ambito di tale commissione, come inevitabilmente avverrebbe se essi sedessero ad uno stesso tavolo assieme ai rappresentanti della categoria e delle associazioni degli enti locali.

All'articolo 3, anche per non ipotecare parte della riforma delle autonomie locali, si propone che la suddivisione in classi dei comuni e delle province sia operata ai soli fini della assegnazione del segretario. Essa poi deve avvenire non solo in relazione alla popolazione, ma anche al rilievo del comune sotto il profilo socio-economico o turistico.

Con l'articolo 11 si ritiene opportuno raccomandare che per la preparazione e l'aggiornamento professionale dei segretari comunali e provinciali si faccia riferimento anche alla Scuola superiore della pubblica amministrazione.

Particolare attenzione viene riservata, con l'articolo 12, alla disciplina dei concorsi per l'accesso alla carriera e per il passaggio da una classe ad un'altra. L'indizione dei concorsi stessi potrà avvenire anche per regioni o gruppi di regioni, mentre la partecipazione ad essi sarà aperta anche ad altri funzionari dei comuni e delle province. La composizione delle commissioni d'esame dovrà essere tale da assicurare la presenza di componenti giuridicamente preparati nonché di rappresentanze della categoria e degli enti locali.

Gli altri articoli (13, 14 e 15) vogliono regolamentare altri aspetti conseguenti alle scelte operate dal disegno di legge e precisamente il problema della gestione del fondo costituito con i diritti di segreteria, le posizioni giuridiche ed economiche acquisite, il riequilibrio delle posizioni economiche ai fini pensionistici per i segretari a suo tempo venutisi a trovare in situazione sperequata conseguentemente al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 749.

* * *

Onorevoli senatori, l'urgenza della definizione di un nuovo chiaro stato giuridico e di un adeguato trattamento economico dei segretari comunali e provinciali non è richiesto solo dalla categoria ma anche — e qualche volta in modo assillante — dagli stessi amministratori locali che vedono nel segretario il pilastro della organizzazione dei propri enti i quali, specie i più piccoli, si trovano spesso bloccati nella realizzazione dei loro programmi per mancanza di continuità nelle prestazioni di tale supporto.

Si raccomanda quindi l'approvazione del presente disegno di legge, che viene proposto nel testo già approvato da questo ramo del Parlamento nella precedente legislatura e che, per l'anticipato scioglimento del Parlamento stesso, non ha potuto trovare approvazione alla Camera dei deputati; si chiede nel contempo che, a' sensi del primo comma dell'articolo 81 del Regolamento, ne venga dichiarata l'urgenza e per esso venga adottata la procedura abbreviata.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge un decreto avente valore di legge ordinaria per la disciplina dello stato giuridico ed economico dei segretari comunali e provinciali con l'osservanza dei criteri direttivi di cui ai successivi articoli.

Art. 2.

Le norme di cui all'articolo 1 saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i Ministri dell'interno e del tesoro, previo parere delle competenti Commissioni permanenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati espresso nei termini previsti dai rispettivi regolamenti.

Art. 3.

I comuni e le province hanno rispettivamente un segretario comunale ed un segretario provinciale.

Ai soli fini della assegnazione del segretario i comuni e le province saranno ripartiti in non più di quattro classi in relazione alla loro entità demografica ed al loro particolare rilievo sotto il profilo socio-economico o turistico.

Apposite norme disciplineranno lo stato giuridico ed il trattamento economico del segretario comunale nel caso di costituzione di consorzi fra più comuni per il servizio di segreteria.

Art. 4.

Il segretario comunale ed il segretario provinciale provvedono alle seguenti funzioni:

a) sono responsabili dell'esecuzione delle deliberazioni del consiglio e della giunta e a tal fine, in conformità alle disposizioni del sindaco e del presidente dell'amministrazione provinciale, sovrintendono e coordinano l'attività di tutti gli uffici e servizi, dirigono il personale e formulano profili e pareri in ordine ai provvedimenti concernenti il personale medesimo;

b) coadiuvano l'Amministrazione nello svolgimento dei compiti di istituto;

c) curano l'istruttoria dei provvedimenti da sottoporre agli organi deliberanti esprimendo il proprio parere circa la loro legittimità;

d) assistono alle sedute del consiglio e della giunta, curando la redazione dei relativi verbali, la loro pubblicazione e l'invio agli organi di controllo ai sensi di legge, e ne attestano la esecutività;

e) possono rogare i contratti nell'interesse dell'ente;

f) autenticano le copie dei regolamenti, delle deliberazioni, delle ordinanze, dei contratti e degli altri atti e le rilasciano nei casi e con le modalità previsti dalla legge;

g) adempiono ad ogni altro compito che sia loro espressamente demandato dalla legge e dai regolamenti, nel rispetto delle loro funzioni.

Art. 5.

È istituito un ruolo unico dei segretari comunali e provinciali distinto nelle sezioni dei segretari comunali e dei segretari provinciali.

Saranno previsti un consiglio di amministrazione centrale, con sede presso il Ministero dell'interno e presieduto dal Ministro dell'interno o da un sottosegretario di Stato da lui delegato; un consiglio di amministrazione regionale, con sede presso il com-

missario di Governo della regione, il quale lo presiede, ed un consiglio di amministrazione provinciale, con sede presso ciascuna prefettura e presieduto dal prefetto della provincia, composti da un numero uguale di rappresentanti dello Stato, delle autonomie locali e della categoria dei segretari comunali e provinciali, da nominarsi con decreto del Ministro dell'interno. I rappresentanti delle autonomie locali e dei segretari comunali e provinciali saranno scelti su indicazione rispettivamente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative della categoria a livello nazionale.

Art. 6.

Al consiglio di amministrazione centrale saranno affidati i seguenti compiti:

- 1) tenuta ed aggiornamento del ruolo nazionale;
- 2) determinazione dei criteri generali per l'assegnazione dei vincitori dei concorsi per l'ingresso e per il trasferimento, banditi dal Ministero dell'interno;
- 3) determinazione dei criteri generali per la valutazione dei titoli in tutti i concorsi;
- 4) determinazione dei criteri generali per il trasferimento dei segretari da una sede all'altra;
- 5) esame dei ricorsi contro i provvedimenti dei consigli di amministrazione regionale e provinciale;
- 6) gestione del fondo di cui all'articolo 13;
- 7) determinazione dei criteri generali per lo svolgimento dei corsi per la formazione e l'aggiornamento professionale dei segretari comunali nei limiti delle disponibilità di cui all'articolo 13 e con le modalità previste dal regolamento di cui all'articolo 11;

8) formulazione di pareri in ordine ai più rilevanti provvedimenti concernenti lo stato dei singoli segretari comunali e provinciali.

Art. 7.

Al consiglio di amministrazione regionale saranno affidati i seguenti compiti:

1) organizzazione di corsi per la formazione e l'aggiornamento professionale dei segretari comunali su delega del consiglio di amministrazione centrale, nei limiti della disponibilità finanziaria precisata dallo stesso consiglio di amministrazione e con le modalità previste dal regolamento di cui all'articolo 11, secondo comma;

2) assunzione di iniziative per l'adozione di provvedimenti assistenziali in casi di particolari necessità personali e familiari del personale;

3) decisione dei ricorsi avverso le note di qualifica e attribuzioni delle note stesse ove non sia stato possibile compilare il rapporto informativo.

Art. 8.

Al consiglio di amministrazione provinciale saranno assegnati i seguenti compiti:

1) formulazione di proposte al consiglio di amministrazione regionale per l'espletamento dei corsi per la formazione e l'aggiornamento professionale dei segretari comunali;

2) formulazione di pareri sulla proroga del periodo di esperimento e sulla nomina definitiva dei segretari assunti in servizio;

3) formulazione di proposte sul collocamento d'ufficio in aspettativa per infermità.

Art. 9.

Alla carriera di segretario comunale si accede mediante concorso per esami riservato ai candidati provvisti di diploma di

laurea in giurisprudenza, scienze politiche o economia e commercio, esclusa l'equipollenza di qualsiasi altro diploma di laurea, con l'attribuzione di un punteggio a favore di coloro che abbiano superato gli esami finali di uno dei corsi di studio per aspiranti segretari comunali organizzati dal Ministero dell'interno.

Ai segretari comunali e provinciali si applicano tutte le disposizioni sullo stato giuridico dei dipendenti statali, in quanto compatibili.

Art. 10.

Nell'esercizio della delega saranno individuate le strutture fondamentali della carriera e le varie qualifiche dei segretari comunali e provinciali in modo da assicurare, nel rispetto della unicità della funzione di segretario, un adeguato e dignitoso sviluppo della carriera sia giuridico che economico.

Dovrà essere comunque assicurato un trattamento economico adeguato alle funzioni esercitate. Tale trattamento, stabilito con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio dei ministri, sentite le associazioni degli enti locali (ANCI ed UPI) e le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale, dovrà tenere conto di quanto determinato per le altre categorie del pubblico impiego.

I comuni e le province possono fornire al proprio segretario che risiede nella sede di servizio un alloggio verso equo corrispettivo, comunque non inferiore al canone calcolato ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392.

Art. 11.

Nell'esercizio della delega saranno individuati o istituiti gli organismi previsti e i mezzi finanziari necessari per assicurare la preparazione e l'aggiornamento professionale dei segretari sia all'inizio che nel corso della carriera.

L'organizzazione e lo svolgimento dell'attività didattica e le modalità per la scelta

dei partecipanti ai corsi saranno disciplinati con regolamento da emanarsi dal Ministro dell'interno su proposta del consiglio di amministrazione centrale.

Art. 12.

Saranno previsti e disciplinati concorsi per l'ingresso, il trasferimento da una sede all'altra e la progressione nella carriera con obiettivi criteri di valutazione atti ad assicurare la selezione del personale.

Saranno previste norme per il conferimento dei posti di segretario comunale e provinciale di classe superiore all'iniziale mediante concorsi cumulativi da bandire annualmente per tutte le sedi rimaste vacanti alla data del 1° gennaio e per la durata di validità della graduatoria.

Saranno, inoltre, previste norme per rendere possibile la partecipazione ai concorsi per l'immissione nelle qualifiche superiori all'iniziale anche ai vice-segretari comunali e provinciali e ai capi ripartizione dei comuni e delle province in possesso dei titoli di studio di cui al precedente articolo 9 e con una anzianità di servizio nella qualifica non inferiore a quella richiesta agli stessi segretari comunali e provinciali.

I concorsi di ingresso in carriera potranno essere banditi anche limitatamente alle sedi disponibili in determinate regioni o gruppi di regioni, salva a tutti i cittadini la possibilità di parteciparvi.

Nelle commissioni giudicatrici dei concorsi per l'accesso a tutte le classi di comuni di cui all'articolo 3 dovrà essere garantita la presenza dei rappresentanti delle autonomie locali, designati dalle associazioni nazionali degli enti (ANCI e UPI) e della categoria dei segretari comunali e provinciali designati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale.

Art. 13.

I comuni e le province percepiranno diritti di rogito sui contratti nella misura che sarà indicata nel decreto di cui all'articolo 1.

Saranno stabiliti i criteri:

1) per l'attribuzione di una quota dei diritti di rogito ad un fondo amministrato dal consiglio di amministrazione centrale;

2) per la destinazione del predetto fondo a spese di carattere sociale, culturale e assistenziale nell'ambito della categoria.

Rimane valida l'attribuzione ai segretari comunali e provinciali roganti della quota del provento spettante al comune o alla provincia ai sensi dell'articolo 41, ultimo comma, della legge 11 luglio 1980, n. 312, e successive modificazioni e integrazioni.

Art. 14.

Saranno previste norme transitorie per la salvaguardia delle posizioni giuridiche ed economiche acquisite.

Art. 15.

Restano ferme le disposizioni particolari che disciplinano lo stato giuridico ed il trattamento economico dei segretari comunali e provinciali nelle regioni a statuto speciale.