

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro dell'Interno

(ROGNONI)

di concerto col Ministro del Tesoro

(PANDOLFI)

e col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(LA MALFA)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 AGOSTO 1980

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

ONOREVOLI SENATORI. — Da tempo è stata avvertita l'esigenza di rivedere la normativa sullo stato giuridico e il trattamento economico dei segretari comunali e provinciali per adeguarla ai più moderni principi di funzionalità ed efficienza in sintonia con la evoluzione normativa in tutti gli altri settori del pubblico impiego.

In particolare, tale esigenza ha ricevuto sensibile impulso dall'avvio della ristrutturazione del delicato equilibrio dei rapporti fra lo Stato e le autonomie locali ai quali il segretario comunale e provinciale è direttamente interessato.

Più specificatamente poi, in relazione a taluni orientamenti manifestatisi per una nuova configurazione dell'istituto che si discostasse dal vigente assetto fondato sulla statizzazione, è venuta in evidenza la neces-

sità di delineare con chiarezza i compiti e le funzioni del segretario e di rivedere modi e limiti della sua partecipazione alla struttura dello Stato da un lato e dell'ente locale dall'altro.

All'avvio e alla maturazione delle linee fondamentali di un'ipotesi di riforma ha largamente contribuito la stessa categoria attraverso le proprie rappresentanze di organizzazione e sindacali (FIDEL-CISL e Unione nazionale segretari comunali e provinciali) le quali hanno attivamente partecipato — in seno ad una Commissione ministeriale composta anche da esponenti delle organizzazioni degli enti locali (UPI e ANCI) — alla stesura di un apposito progetto.

Dapprima era stata accolta l'idea di preparare un organico e completo disegno di legge su tutta la materia. In seguito, però,

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

è parsa più opportuna la procedura della delega, che consente, in un settore normativo caratterizzato da un sensibile grado di tecnicismo, un più accurato studio dei problemi specifici.

Analogo orientamento è recepito dal disegno di legge sulle autonomie all'esame del Senato che, all'articolo 62, prevede il conferimento di delega al Governo per un nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali, enunciando assai succintamente i relativi principi direttivi.

Il disegno di legge che viene ora presentato è quindi rivolto a tracciare i fondamentali indirizzi cui dovrà attenersi il legislatore delegato nell'emanare il nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali.

Nel dibattito che ha preceduto la definizione del progetto, l'UPI e l'ANCI hanno concordemente dichiarato di non opporsi alla prosecuzione del suo *iter* salvo ad esprimere, sui contenuti, opportuni interventi nelle competenti sedi.

Su due punti, peraltro, è emersa discordanza di vedute e precisamente sull'area contrattuale e sulla normativa concernente la sistemazione degli incaricati delle funzioni di segretario comunale.

Circa il primo punto la FIDEL-CISL ha dichiarato di optare fermamente per l'area contrattuale degli enti locali al fine, da un lato, di realizzare le necessarie graduazioni e proporzioni retributive fra i diversi operatori degli enti locali e, dall'altro, di evitare che, attraverso una esplicita enunciazione intesa a garantire la preminenza retributiva del segretario rispetto al dipendente locale più elevato in grado, si costituisca un vincolo esterno alla libera contrattazione dei dipendenti degli enti locali.

L'Unione si è detta preoccupata che l'inserimento dei segretari nell'area contrattuale degli enti locali possa costituire una forma indiretta di municipalizzazione ed ha dichiarato che la contrattazione deve riflettere la posizione atipica istituzionale della categoria e deve quindi avere una sua sede propria distinta da quella degli statali e degli enti locali, cui partecipino fra le altre parti interessate anche l'UPI e l'ANCI.

La norma sul trattamento economico è stata quindi redatta nell'attuale veste (articolo 11, secondo comma) che realizza comunque una importante affermazione di principio (retribuzione del segretario adeguata alle complesse e preminenti funzioni esercitate) e lascia impregiudicata la questione dell'area contrattuale la cui definizione, peraltro, avrà più appropriata sede nell'ambito dell'emananda legge quadro sul pubblico impiego.

Sul secondo punto il rappresentante del Ministro per la funzione pubblica ha rilevato l'opportunità che nel concorso per l'accesso alla qualifica iniziale riservato agli incaricati delle funzioni di segretario sia previsto l'esame scritto anzichè il colloquio. La previsione del colloquio è stata tuttavia conservata come quella che consente una maggiore speditezza di procedura ed anche tenendo conto dei diversi casi già verificatisi di sistemazione in ruolo di personale avventizio di enti locali mediante concorso per soli titoli o senza concorso.

Fatte queste premesse, va subito detto che principio ispiratore della riforma, condiviso da tutte le parti che hanno contribuito ad elaborare il disegno di legge delega, è l'esclusione della cosiddetta municipalizzazione del segretario e la conferma della sua collocazione quale elemento di raccordo fra Stato ed enti locali, partecipe perciò di entrambe le realtà istituzionali.

Su questa scelta, in particolare, le forze sindacali interessate hanno manifestato ferma ed inequivoca determinazione.

Nel progetto, quindi, l'assetto amministrativo è stato delineato tenendo presente che accanto a talune funzioni indubbiamente di natura statale, il segretario esercita un complesso di attribuzioni che nascono e si esauriscono nell'ente locale ai cui uffici è preposto e nel cui ambito egli si colloca in posizione di vertice burocratico.

Va rilevato a tale proposito che il rapporto che lega il segretario allo Stato è il frutto di una oculata scelta politica che attribuisce al segretario mansioni di interesse statale esercitate nell'ambito dell'ente locale, accanto e in via complementare alle funzioni di organo dell'ente locale.

Tale contemporanea partecipazione alla sfera giuridica dello Stato ed a quella degli enti locali non contrasta, anche nell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale nella sentenza del 21 marzo 1969, con i principi concernenti le autonomie locali sanciti negli articoli 5 e 128 della Costituzione. Afferma in proposito la Corte: « La salvaguardia di esigenze generali che, anche in questo settore, possono richiedere e giustificare l'emanazione di leggi dello Stato, viene in rilievo a maggior ragione a proposito dello stato giuridico dei segretari, per i quali — in considerazione della particolare delicatezza dei compiti ad essi attribuiti, fra i quali rientra anche l'esercizio di alcune attività statali — ancor più evidente è la necessità che siano dettate norme idonee a garantire che l'ufficio venga conferito a chi sia in possesso di una adeguata preparazione professionale (strumento essenziale per quel buon andamento della pubblica amministrazione che in base all'articolo 97 della Costituzione deve essere assicurato dalle leggi), che la selezione avvenga sul piano nazionale ed attraverso una procedura concorsuale, che agli interessati sia riconosciuta una stabilità che li ponga al riparo da possibili arbitri e così via ».

Si passa quindi a commentare le disposizioni sotto la cui guida il legislatore delegato dovrà emanare la nuova disciplina.

Direttive procedurali

Agli articoli 1 e 2 è prevista l'emanazione del provvedimento delegato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega e con la partecipazione consultiva di una commissione parlamentare integrata da rappresentanti delle organizzazioni di categoria e degli enti interessati.

Classificazioni delle sedi

La qualificata ed ingente mole di attribuzioni affidata agli enti locali indipendentemente dalla rispettiva entità demografica sta all'origine della proposta contenuta nell'articolo 3 di una più snella classificazione

delle sedi con riduzione del numero a non più di tre classi, contro le cinque attuali.

In effetti, le competenze proprie del segretario comunale e provinciale prescindono in certo modo dalla consistenza demografica della sede per qualificarsi come riferite ad una funzione amministrativa unitariamente considerata.

Per tale motivo, pur dovendosi dare giusto valore alla dimensione delle strutture nelle quali opera il segretario, è sembrato che tale aspetto non giustifichi un eccessivo frazionamento delle sedi di segreteria, mentre d'altro lato la riduzione proposta permette un più celere svolgimento della carriera del segretario e consente una più proficua rotazione tra le sedi per la più ampia disponibilità di personale per ciascuna classe.

Le funzioni

L'aver scelto per il segretario una posizione che tragga elementi oltre che da una disciplina tutta propria, anche in via residuale da quella del rapporto d'impiego del personale statale (articolo 10, secondo comma) è in linea con la concezione che affida al segretario comunale il ruolo di responsabile burocratico dell'apparato amministrativo dell'ente, di tramite tra gli organi centrali e locali, di qualificato consulente dell'ente medesimo ai fini del rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

Ma questa qualificazione esige una chiara e finalmente precisa specificazione delle funzioni che a lui fanno capo.

Nell'articolo 4 del progetto sono appunto specificate le funzioni alle quali provvedono i segretari comunali e provinciali.

Emergono così i compiti di sovraordinazione, direzione e coordinamento di tutti gli uffici dell'ente; ed ancora la competenza consultiva e la responsabilità dell'istruttoria e dell'assistenza tecnico-legale per gli organi collegiali dell'amministrazione.

Vengono ancora confermate significative facoltà certificative e notarili che si risolvono in un indubbio vantaggio operativo

oltre che economico per la stessa amministrazione pubblica.

Ruolo unico - Organismi di gestione e carriera

L'articolo 5 istituisce il ruolo unico dei segretari comunali e provinciali distinto in due sezioni, quella dei segretari comunali e quella dei segretari provinciali.

Tale assetto è coerente al principio della unicità della funzione, esplicitamente ribadito dall'articolo 11.

Circa gli organi di gestione, previsti come già detto, a livello centrale, regionale e provinciale, sono dettati criteri direttivi agli articoli da 5 a 9. Peraltro, la composizione e le relative attribuzioni vengono già sufficientemente delineate, mentre sono da precisare i compiti dei presidenti degli stessi organi e si dovrà disciplinare la facoltà di delega di taluni compiti ai medesimi presidenti in modo da rendere più snelli i procedimenti.

All'articolo 10 si stabilisce che alla carriera si accede mediante concorso per soli esami, conformemente a quanto avviene in tutti i settori del pubblico impiego. È sembrato opportuno tuttavia dare adeguato riconoscimento ai corsi di preparazione istituiti annualmente dal Ministero, prevedendosi per questo titolo un particolare punteggio da determinarsi in competente sede.

Importante è la previsione di cui all'ultimo comma dell'articolo 10 in virtù del quale, per tutto quanto non specificatamente disciplinato, valgono, in quanto compatibili, le disposizioni sullo stato giuridico e il trattamento economico dei dipendenti statali.

Si tratta di un rinvio recettizio dinamico quanto mai utile perchè evita di far capo, caso per caso, a posizioni di principio.

Le strutture fondamentali della carriera e le varie qualifiche saranno individuate, ai sensi dell'articolo 11, primo comma, dal legislatore delegato al quale però si fa obbligo di assicurare adeguato e dignitoso sviluppo della carriera stessa dal lato sia giuridico che economico.

Trattamento economico

Su questo punto si è già ampiamente trattato nelle premesse, richiamando il secondo comma dell'articolo 11.

È da aggiungere che con il terzo comma si prevede la facoltà dei comuni e delle province di fornire un idoneo alloggio al proprio segretario ad equo corrispettivo.

Mediante questa disposizione si delinea un importante principio orientativo volto a far sì che il segretario possa fruire, quando l'Amministrazione lo ritenga utile e realizzabile anche in rapporto alle disponibilità finanziarie, di un efficace ausilio per un più sereno e proficuo svolgimento delle proprie mansioni.

Preparazione e aggiornamento professionale del segretario

La costante evoluzione legislativa connessa alla funzione preminente e responsabile attribuita al segretario comunale e provinciale rende indispensabile prevedere un idoneo supporto didattico dall'inizio alla fine della carriera del segretario.

L'articolo 12 è a tale riguardo estremamente chiaro e dà mandato al legislatore delegato di costituire gli organismi necessari e di prevedere i mezzi finanziari e le modalità per assicurare la cura della professionalità del segretario.

Diritti di rogito

L'articolo 14 demanda al legislatore delegato di disciplinare l'applicazione e l'impiego dei diritti di rogito sui contratti.

Con ciò viene implicitamente sancita la abolizione dei diritti di segreteria, il cui gettito non copre, come è risaputo, le spese di riscossione e proviene comunque da prestazioni che costituiscono compiti di istituto degli enti.

Sistemazione degli incaricati delle funzioni

In applicazione della legge 11 novembre 1975, n. 587, che prevedeva un concorso per titoli e colloquio riservato agli incaricati delle funzioni, furono sistemati, nel luglio 1977, i circa mille segretari fuori ruolo in possesso dei prescritti requisiti. Da allora, a causa di vari fattori, fra cui principalmente il massiccio esodo dei beneficiari della leg-

ge n. 336 del 1970 sugli ex combattenti ed assimilati, si è formato un altro folto gruppo di incaricati (intorno ai 500) che meritano di conservare il posto per le buone prove date e per l'esperienza professionale acquisita che indubbiamente torna utile anche alle amministrazioni locali.

L'articolo 15 del progetto di legge delega prevede quindi, giustamente, l'emanazione di norme atte alla soluzione del problema.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro sei mesi 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 seguenti criteri direttivi.

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 di una Commissione parlamentare, composta di otto senatori e di otto deputati in rappresentanza proporzionale dei Gruppi parlamentari, nominati dai Presidenti delle rispettive Camere su designazione dei Presidenti dei Gruppi stessi e integrata da 4 rappresentanti della categoria dei segretari comunali e provinciali designati dalle organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative sul piano nazionale e da 2 rappresentanti ciascuno dell'Associazione nazionale comuni d'Italia e della Unione province italiane.

Art. 3.

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

Ai fini dell'assegnazione del segretario i comuni e le province saranno ripartiti in non più di tre classi, in relazione alle loro entità demografiche.

Ai comuni e alle province che si trovano in situazione di particolare rilievo dal punto di vista socio-economico o turistico e che ne facciano richiesta potrà essere assegnato con decreto del Ministro dell'interno un se-

gretario di qualifica immediatamente superiore a quella spettante.

Con decreto del Ministro dell'interno, sentito l'organo di gestione centrale, saranno determinati i criteri per l'esercizio di detta facoltà.

Sarà disciplinata la costituzione di consorzi fra più comuni per il servizio di segreteria entro determinati limiti di importanza e consistenza demografica, territoriale e socio-economica.

Art. 4.

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

a) sovrintendono, dirigono e coordinano il complesso organico e l'attività di tutti gli uffici e servizi;

b) sono capi del personale e formulano proposte e pareri in ordine a provvedimenti concernenti il personale;

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

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

e) 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 l'esecutività;

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

g) 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;

h) 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 in due se-

zioni, quella dei segretari comunali e quella dei segretari provinciali.

Saranno previsti un organo di gestione centrale ed organi di gestione regionali e provinciali, composti da rappresentanti dello Stato, delle autonomie locali e della categoria dei segretari comunali e provinciali.

Saranno inoltre precisati gli uffici statali presso i quali sarà tenuto il ruolo nazionale e saranno disimpegnate le funzioni di presidenza e di segreteria degli organi di gestione.

Art. 6.

All'organo di gestione centrale saranno affidati i seguenti compiti:

- 1) tenuta ed aggiornamento del ruolo nazionale;
- 2) indizione dei concorsi per l'ingresso in carriera, approvazione delle relative graduatorie ed assegnazione dei vincitori alle province nelle quali dovranno assumere servizio;
- 3) indizione dei concorsi per la progressione in carriera, approvazione delle relative graduatorie e assegnazione dei vincitori alle sedi;
- 4) determinazione dei criteri generali per la valutazione dei titoli in tutti i concorsi;
- 5) trasferimento dei segretari da una regione all'altra;
- 6) conferimento degli incarichi di supplenza e di reggenza presso sedi di regioni diverse da quella di titolarità dell'incaricato;
- 7) decisione dei ricorsi contro i provvedimenti degli organi di gestione regionali e provinciali;
- 8) cancellazione dal ruolo;
- 9) irrogazione delle sanzioni disciplinari superiori alla censura;
- 10) gestione del fondo di cui all'articolo 14;
- 11) ogni altro provvedimento non espressamente attribuito alla competenza degli organi regionali e provinciali.

Art. 7.

Agli organi di gestione regionali saranno affidati i seguenti compiti:

1) indizione ed espletamento di corsi per la formazione e l'aggiornamento professionale dei segretari anche ai fini della progressione in carriera, nei limiti delle disponibilità finanziarie precisate annualmente dall'organo di gestione centrale e con le modalità previste dal regolamento di cui all'articolo 12, secondo comma;

2) trasferimento dei segretari da una provincia all'altra della regione, uditi gli organi di gestione provinciale interessati;

3) conferimento degli incarichi di reggenza o di supplenza nei comuni e nelle province della regione, su richiesta dell'organo di gestione della provincia interessata;

4) indizione dei concorsi per solo trasferimento presso sedi della regione, approvazione delle relative graduatorie e assegnazione dei vincitori alle sedi.

Art. 8.

Agli organi di gestione provinciale saranno affidati i seguenti compiti:

1) assegnazione delle sedi ai vincitori del concorso per l'ingresso in carriera;

2) trasferimenti nell'ambito provinciale;

3) conferimento degli incarichi di reggenza o supplenza a segretari titolari di sedi della provincia o a personale munito dei requisiti per la nomina a segretario comunale;

4) irrogazione della sanzione disciplinare della censura.

Art. 9.

Saranno precisati i compiti dei presidenti degli organi di gestione nazionale, regionali e provinciali.

Sarà altresì prevista la possibilità di delega di taluni compiti degli organi di gestione ai rispettivi presidenti.

Art. 10.

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 e sul trattamento economico dei dipendenti statali, in quanto compatibili.

Art. 11.

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 alla complessità e preminenza delle funzioni esercitate dai segretari ed alla responsabilità che le leggi vigenti attribuiscono loro fin dall'immissione in carriera.

I comuni e le province possono fornire al proprio segretario che risieda nella sede di servizio un idoneo alloggio verso equo corrispettivo.

Art. 12.

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 dell'organo centrale di gestione.

Art. 13.

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.

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

Art. 14.

I comuni e le province percepiranno diritti di rogito sui contratti nella misura che sarà indicata nell'esercizio della delega.

Saranno stabiliti i criteri:

1) per l'attribuzione di una quota dei diritti di rogito ad un fondo amministrato dall'organo di gestione centrale;

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

Art. 15.

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

Saranno previste inoltre norme e stabiliti i requisiti per il passaggio in ruolo mediante concorso per titoli e colloquio degli incaricati delle funzioni di segretario comunale.