

Segretari comunali e provinciali

I segretari comunali e provinciali: dall'Agencia di nuovo al Ministero dell'interno

di Claudio Meoli

I commi 31-ter e seguenti dell'art. 7 del decreto legge 31 maggio 2010, n.78, convertito in legge 30 luglio 2010, n.122, hanno disposto la soppressione dell'Agencia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali, trasferendo i relativi compiti con le risorse umane, strumentali e finanziarie al Ministero dell'interno e disponendo un nuovo regime finanziario per il sostegno delle attività trasferite attraverso corrispondenti riduzioni dei contributi erariali ordinari agli enti locali.

Si tratta di norme, ancora in corso di attuazione, che hanno un impatto istituzionale e politico di innegabile rilievo perché incidono sull'ordinamento di una categoria di funzionari particolarmente rilevante per la funzionalità delle amministrazioni locali e, quindi, sono suscettibili di investire, sia pure indirettamente, il delicatissimo tema dei rapporti tra Stato ed enti locali in un contesto di riforme legislative, complessivamente caratterizzato da grande attenzione per il ruolo delle autonomie locali.

Soppressione dell'Agencia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali

Il nuovo ordinamento della figura del segretario comunale e provinciale, delineato dalla legge 15 maggio 1997, n. 127 e dal suo regolamento di attuazione (d.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465) (1), integralmente recepito dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (decreto legislativo 13 agosto 2000, n. 26, Tuel), reca negli artt. 97-106 di tale strumento normativo tutte le disposizioni concernenti il ruolo e le funzioni del segretario comunale e provinciale, il suo percorso professionale, il funzionamento dell'Albo nazionale cui tali funzionari debbono essere iscritti, l'istituzione dell'Agencia autonoma per la gestione dell'Albo, la previsione di una Scuola superiore della pubblica amministrazione locale e di scuole regionali e interregionali per la formazione e la specializzazione dei segretari comunali e provinciali e dei dirigenti della pubblica amministrazione locale. Con successivo d.P.R. 28 gennaio 2008, n. 27 è stato, poi, emanato il regolamento recante la disciplina dell'organizzazione, del funzionamento e dell'ordinamento contabile della Scuola.

Il quadro normativo del nuovo ordinamento secon-

do il disegno della riforma del '97 si è così completato e la figura del segretario comunale e provinciale ha potuto operare nel nuovo sistema dei poteri locali, improntato ad un assetto decisamente autonomistico (2). Prima della costituzione dell'Agencia, i segretari comunali e provinciali dipendevano direttamente dal Ministero dell'interno, che gestiva il loro Albo professionale; questa dipendenza dal Ministero e dalle Prefetture è venuta meno con l'affidamento del loro rapporto di lavoro all'Agencia, concepita come lo strumento per provvedere alla gestione dei segretari comunali e provinciali attraverso il funzionamento dei propri organi nell'ambito dei poteri locali.

Note:

(1) Cfr. C. Meoli, *Il segretario comunale e provinciale nella nuova legislazione*, in questa Rivista, 1997, 985 ss.

(2) Su tale tema sono apparsi nella pubblicistica giuridica numerosi commenti e riflessioni, tra i quali cfr. G. Andreassi, *Recenti trasformazioni nella legislazione sugli enti locali e sui segretari comunali e provinciali*, in *Le Regioni*, 1998, 1085 ss.; C.F. Rampulla, *Il ruolo del segretario comunale tra legislazione e managerialità*, in *Il Politico*, 2000, 311 ss.; R. Carpino, *Il ruolo dei segretari comunali e provinciali*, in *Comuni d'Italia*, 11, 2004, 75 ss.; G. Balsamo, *I segretari comunali, una categoria che oggi deve "ripensarsi"*, in *Amm. civ.*, 2005, 10 R. Gracili - L. Mele, *Il ruolo del segretario comunale e provinciale nel nuovo assetto costituzionale*, in *Nuova rass.*, 2006, 81 ss.

Quando il delineato sistema è entrato completamente a regime sono emerse, però, alcune criticità che occorre qui evidenziare. In effetti, il nuovo sistema ordinamentale dei segretari comunali e provinciali ha comportato inevitabilmente un rilevante onere finanziario a carico del bilancio dello Stato, necessario proprio per assicurare il funzionamento dell'Agenzia e del suo complesso apparato organizzativo, che, insieme a quello della Scuola, ha gravato in modo considerevole sulla finanza pubblica (3).

Si sono, perciò, create le premesse per un ulteriore intervento del legislatore, finalizzato sempre a contenere i rilevanti oneri conseguenti alla gestione di tale categoria di funzionari e, quindi, a procedere ad una rilevante modifica del vigente ordinamento dei segretari comunali e provinciali.

Con i commi 31-ter e seguenti dell'art. 7, decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, inseriti dalla legge di conversione 30 luglio 2010, n. 122, il legislatore ha disposto, infatti, la soppressione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali ed ha trasferito i relativi compiti e le risorse umane, strumentali e finanziarie, compreso il fondo di cassa, al Ministero dell'interno, disponendo un nuovo regime finanziario per il sostegno delle attività trasferite attraverso corrispondenti riduzioni dei contributi erariali ordinari agli enti locali. Sono pertanto decaduti gli organi di gestione dell'Agenzia (consiglio di amministrazione nazionale, consigli di amministrazione regionali, presidente, vice presidente) e cessati dagli incarichi il direttore generale e il vice direttore generale.

Al fine di garantire, nella fase di transizione dal vecchio al nuovo regime, la continuità del servizio svolto dagli istituti soppressi, il Ministero dell'interno ha disposto, con d.m. 31 luglio 2010, l'istituzione di una apposita Unità di missione nell'ambito del Gabinetto del Ministro, con il compito di provvedere alla ricognizione della situazione patrimoniale e finanziaria nonché delle complessive risorse di personale dell'Agenzia stessa e delle relative sezioni regionali. Sul territorio l'Unità di missione si raccorda con i prefetti dei capoluoghi di regione che, a livello territoriale, succedono, avvalendosi dei relativi uffici e personale, ai soppressi consigli di amministrazione delle sezioni regionali dell'Agenzia.

Perché il nuovo sistema entri completamente a regime, il citato art. 7 prevede però l'adozione di alcuni provvedimenti attuativi e, specificamente, al c. 31-quater, un decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e finanze, volto a stabilire la data di effettivo esercizio delle

funzioni trasferite al Ministero dell'interno, a individuare le risorse umane, strumentali e finanziarie riallocate presso quel Ministero e a definire la tabella di corrispondenza del nuovo personale, già appartenente all'Agenzia e inquadrato *ex lege* nei ruoli del Ministero dell'interno e, al c. 31-sexies, un altro decreto del Ministro dell'interno di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie locali, per definire i criteri di riduzione dei trasferimenti ordinari ai comuni e alle province.

Tale ultimo provvedimento è motivato dalla soppressione, prevista dallo stesso c. 31-sexies, a decorrere dal 1° gennaio 2011 (termine prorogato al 31 marzo 2011 dall'art. 1 decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito in legge 26 febbraio 2011, n. 10, c.d. decreto mille proroghe), del contributo a carico delle amministrazioni provinciali e dei comuni, previsto dal c. 5 dell'art. 102 Tuel, e dalla conseguente riduzione dei contributi ordinari di quegli enti, per essere destinati alla copertura degli oneri derivanti dall'applicazione del c. 31-ter, relativo alla successione del Ministero dell'interno nelle funzioni della soppressa Agenzia. Il termine di cui sopra potrà essere ulteriormente prorogato, ai sensi dell'art. 1, c. 2-bis, d.l. n. 225/2010, fino al 31 dicembre 2011 e, in tal caso, la proroga dovrà essere disposta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo parere della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario (4).

Dal complesso delle disposizioni di diritto intertemporale sopra richiamate risulta evidente che il legislatore, nella necessità di assicurare - anche dopo la soppressione dell'Agenzia e dei suoi organi - la continuità funzionale dell'Albo dei segretari comunali e provinciali e della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale, nonché dei molteplici rapporti, anche contrattuali, in corso, e delle procedure di reclutamento già avviate, ha inteso definire

Note:

(3) Un quadro dei notevoli costi necessari per il funzionamento del sistema facente capo alla soppressa Agenzia è offerto da G. Trovati, *L'albo d'oro dei segretari comunali*, in *Il Sole 24 ore*, 29 settembre 2010, 35.

(4) Tale ulteriore proroga fino al 31 dicembre 2011 è stata disposta con d.P.C.M. 25 marzo 2011, dichiaratamente al fine di «evitare dannose soluzioni di continuità nella gestione amministrativa dei segretari comunali e provinciali nella fase transitoria gestita dalla Unità di missione e comunque fino all'emanazione del decreto interministeriale che dovrà stabilire la data di effettivo esercizio delle funzioni trasferite».

un articolato percorso di attuazione per il completamento dei procedimenti finalizzati al trasferimento delle funzioni e delle risorse dell'Agenzia al Ministero dell'interno e per la ricostruzione di un sistema efficace di governo dell'Albo e delle altre funzioni trasferite.

Si tratta evidentemente di un processo di trasformazione ordinamentale ed organizzativa di particolare complessità, come dimostra la proroga del suo termine di attuazione di cui prima si è detto: v'è, infatti, la necessità di intervenire su di un sistema ormai da tempo in funzione e che va ora parzialmente modificato per armonizzare le novità introdotte dal d.l. n. 78/2010 con il quadro normativo complessivo nelle parti che sono rimaste invariate. La soppressione dell'Agenzia con il trasferimento delle sue funzioni al Ministero dell'interno pone, ad esempio, problemi di riordino e coordinamento con l'attuale assetto di tale dicastero, sia con riferimento all'inquadramento del personale dell'Agenzia trasferito, sia in relazione alle strutture organizzative cui sarà assegnato l'esercizio delle competenze.

È da presumere, quindi, che l'emanazione dei suddetti provvedimenti di attuazione, da cui inevitabilmente dipende il concreto funzionamento del nuovo assetto degli uffici competenti nella gestione dei segretari comunali e provinciali, incontrerà per i profili di problematicità evidenziati non poche difficoltà nell'elaborazione delle soluzioni da adottare e, per tale motivo, sarà comunque suscettibile di ulteriori proroghe che, del resto, sono già normativamente previste. L'impatto istituzionale e politico di tale innovazione è, infatti, di innegabile rilievo essendo in grado di investire, sia pure indirettamente, il delicatissimo tema dei rapporti tra Stato ed enti locali in un momento in cui è sempre alta l'attenzione del legislatore finalizzata a completare l'impianto di impronta federalista secondo il nuovo dettato costituzionale dopo la riforma del Titolo V Cost. (5).

Lo status dei segretari comunali e provinciali

In attesa dei provvedimenti di attuazione previsti dal citato art. 7 d.l. n. 78/2010 appare comunque opportuno soffermarsi sugli effetti che le nuove disposizioni potranno avere sull'ordinamento in questione ed, in particolare, su quelli che incidono sullo status dei segretari comunali e provinciali e su quelli che toccano l'ordinamento della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale (Sspal).

In ordine al primo punto si fa osservare che uno degli aspetti critici di fondo riguarda gli effetti dell'art. 7, c. 31-ter e 31-quater, vale a dire la successione a titolo universale del Ministero dell'interno nei rapporti facenti capo alla soppressa Agenzia per la gestione dell'Albo dei segretari in argomento e il concorrente trasferimento delle relative funzioni, nonché del successivo c. 31-septies, che espressamente intesta al Ministero dell'interno tutti i richiami del Tuel all'Agenzia, rispetto alla questione della "dipendenza" dei funzionari in parola, che il c. 1 dell'art. 97 Tuel aveva invece risolto assegnandola all'Agenzia.

Tipica della figura del segretario comunale e provinciale è la sua duplice dipendenza che lo stesso d.P.R. n. 465/1997 aveva confermato, prevedendo, da una parte, la dipendenza del funzionario dall'Albo (o, come si esprime l'art. 97, c. 1 Tuel, dall'Agenzia) e, dall'altra, l'inerenza pressoché esclusiva del rapporto di servizio con l'ente locale. È ben nota, del resto, la tradizionale configurazione del duplice rapporto di impiego e di servizio dei segretari comunali e provinciali, assunti e disciplinati da un organo centrale, dal quale ordinativamente dipendono, ma impiegati di norma presso l'ente locale che li presceglie e che provvede alle retribuzioni secondo una contrattazione collettiva inserita nel comparto degli enti locali (art. 97, c. 6, Tuel) (6). Pertanto, al di là del mero aspetto formale, poiché ancora permane la questione della doppia dipendenza di detti funzionari, vi sarebbe da verificare se il legislatore del d.l. n. 78/2010 abbia inteso espressamente non confermare il distacco dei medesimi funzionari dall'originaria collocazione nel Ministero dell'interno, che rappresentò nel 1997 uno degli aspetti più significativi della riforma Bassanini, ovvero se debba rinvenirsi nell'ordinamento un diverso centro di imputazione del rapporto di impiego dei segretari comunali e provinciali.

A tale quesito si ritiene che debba darsi risposta

Note:

(5) Sul punto si richiama il disegno di legge governativo A.S. n. 2259 (XVI legislatura) recante «Individuazione delle funzioni fondamentali di province e comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative. Carta delle autonomie locali. Riordino di enti e di organismi decentrati». In argomento cfr. L. Camarda, *Il segretario comunale nella riforma delle autonomie locali*, in *Nuova rass.*, 2010, 531 ss.; B. Udeschini, *Il ruolo assegnato al segretario comunale e provinciale dal ddl Calderoli*, *ibidem*, 548 ss.

(6) Secondo la giurisprudenza, nell'ordinamento dei segretari degli enti locali va distinto un "rapporto di impiego", esistente con l'Agenzia, e un "rapporto organico", esistente con l'ente locale (cfr. Cass. civ., sez. un., sent. 20 giugno 2007, n. 14288).

negativa e che, quindi, nulla è innovato circa il rapporto di dipendenza dall'Albo dei segretari comunali e provinciali. Infatti il trasferimento nei ruoli del Ministero dell'interno risulta disposto dal predetto d.l. n. 78 esclusivamente per il personale interno dell'Agenzia (art. 7, c. 31-*quater*), né risultano altre previsioni che possano indurre ad ipotizzare un così radicale mutamento ordinamentale dei funzionari in parola. Del resto, la fonte del rapporto di impiego dei segretari comunali e provinciali appare essere stata più l'Albo, per il suo carattere professionale e per le stesse modalità di accesso e di gestione, che non l'Agenzia, che - di fatto - appare essere stata solo una formula organizzativa dell'Albo medesimo.

Pertanto, la mera soppressione dell'Agenzia ed il trasferimento dei compiti di gestione dell'Albo al Ministero dell'interno non dovrebbe avere alcun riflesso sui profili ordinamentali di cui si discute. Quanto al funzionamento dell'Albo, poiché nulla nelle disposizioni del d.l. n. 78/2010 sembra autorizzare la tesi di una modificazione, seppure implicita, della relativa disciplina, v'è da ritenere che le funzioni di rispettiva competenza debbano essere esercitate con le medesime modalità previste dal d.P.R. n. 465/1997, depurato ovviamente dalle disposizioni di carattere organizzativo e meramente gestionale, proprie della soppressa Agenzia, che in esso rimangono comunque inserite.

Il destino della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale

L'altra importante questione posta dall'attuazione del d.l. n. 78 in discorso riguarda l'estensione o meno alla Sspal (7) delle disposizioni soppressive di cui trattasi.

Secondo una possibile linea interpretativa la soppressione dell'Agenzia e dei suoi organi dovrebbe travolgere anche la Sspal attesa la sua dipendenza organica dall'Agenzia stessa. In effetti, l'ordinamento della Scuola (artt. 1, 4, 5 e 9 d.P.R. n. 27/2008) sembra confermare il rapporto di dipendenza dall'Agenzia, anche se la Scuola ha piena autonomia didattica, organizzativa e di spesa, pur nell'ambito delle deliberazioni e delle assegnazioni del Consiglio di amministrazione dell'Agenzia. Si deve aggiungere che, radicalizzando la tesi, l'ipotizzata soppressione della Sspal, potrebbe anche essere definitiva, senza incidere negativamente sulla funzionalità dell'Albo dei segretari comunali e provinciali e sulla loro formazione, in quanto sia l'art. 98 che l'art. 104 Tuel prevedono un'alternativa costituita

dalla sezione autonoma della Scuola superiore dell'Amministrazione dell'interno.

Tuttavia, l'ipotesi delineata non appare convincente in quanto la Sspal, pur originariamente disciplinata come un soggetto pubblico non del tutto autonomo, quasi fosse un organo strumentale dell'Agenzia, è espressamente e specificamente individuata dalle norme primarie, che ne hanno disciplinato l'istituzione e il funzionamento con una propria identità istituzionale, distinta da quella dell'Agenzia, ed è destinataria di un proprio ordinamento organizzativo, finanziario e contabile (art. 104 Tuel). Non va inoltre sottaciuto che le due "istituzioni" (Agenzia e Sspal) provvedono separatamente ed autonomamente alla assunzione del relativo personale sulla base di distinte normative (art. 7, d.P.R. n. 465/1997 per l'Agenzia, art. 5 d.P.R. n. 27/2008 per la Scuola), con separata imputazione delle spese.

Infine, v'è da rilevare che la disposizione soppressiva di cui al c. 31-*ter* dell'art. 7 in questione è espressamente ed unicamente riferita all'Agenzia e, coerentemente, il successivo c. 31-*septies*, recante le abrogazioni conseguenti degli artt. 102 e 103 Tuel, riguardanti l'Agenzia, la sua organizzazione e il suo funzionamento, evita accuratamente di incidere sulle disposizioni dello stesso t.u. comunque riguardanti la Scuola.

Quanto sin qui sostenuto appare perfettamente coerente con il disegno del legislatore del 2010, volto alla riduzione e razionalizzazione della spesa, ma non pure al riassetto ordinamentale di una particolare categoria di funzionari pubblici, quali sono i segretari comunali e provinciali, il cui *status* rimane sostanzialmente invariato e relativamente al quale l'autonomia della formazione costituisce un elemento comunque rilevante nell'ordinamento delle autonomie locali.

Ne consegue che le disposizioni dell'art. 7 c. 31-*ter* e seguenti del d.l. n. 78/2010 andrebbero interpretate ed applicate per quello che esse strettamente significano, con il minimo possibile di "ricadute" sull'ordinamento sostanziale dei segretari e del loro Albo e su quello della Scuola, considerando pure che questa ultima è rivolta non solo alla formazione e all'aggiornamento dei segretari comunali e provinciali, ma altresì a quella del personale della pubblica amministrazione locale che svolge funzioni di-

Nota:

(7) Su tale istituzione cfr. A. Mari, *La riforma della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale*, in questa Rivista, 2008, 717 ss.

rigenziali e direttive e degli stessi amministratori locali (art. 1, c. 2, d.P.R. n. 27/2008).

Pertanto, sempre rapportando le disposizioni suddette all'intento, che ad esse è proprio, di semplificazione degli assetti amministrativi e di riduzione della spesa, esaurita la fase della soppressione delle strutture e degli uffici dell'Agenzia, il Ministero dell'interno che succede ad essa dovrà dotarsi degli strumenti organizzativi occorrenti per l'esercizio delle funzioni inerenti alla gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali e al funzionamento della Sspal.

Tale processo di riorganizzazione non sarà agevole per la complessità del quadro ordinamentale di riferimento, che è destinato a misurarsi non solo con il diritto positivo vigente, ma anche con questioni di costituzionalità (8) e con norme di derivazione comunitaria (9), ma pure, come già si è detto, con la prospettiva federalista delle iniziative legislative attualmente in corso, che comunque spingono verso una riconduzione dei segretari comunali e provinciali nell'alveo dei poteri locali. Evidentemente la novità ordinamentale introdotta dai commi 31-ter octies dell'art. 7 d.l. n. 78/2010 più volte citato è vista dalle associazioni rappresentative degli enti locali (Anci-Upi) e da gran parte dei commentatori come una sorta di "controriforma", attraverso la quale si tornerebbe all'antico, riconducendo la figu-

ra del segretario sotto la gestione del Ministero dell'interno e delle prefetture e, quindi, ripristinando per esso il regime di "statizzazione" (10).

In effetti, dopo oltre un decennio dalla riforma del '97 che ha rifondato completamente l'ordinamento dei segretari comunali e provinciali, appare fisiologico che si torni su tale tema, ponderando l'esperienza trascorsa e ragionando nell'ottica positiva di adeguare la figura di tali funzionari all'ordinamento delle autonomie e agli indirizzi innovativi in tema di pubblica amministrazione.

Note:

(8) La soppressione dell'Agenzia ed il trasferimento delle funzioni al Ministero dell'interno non sembra di per sé suscettibile di una censura di costituzionalità, in quanto risulta rispettosa dei criteri di riparto delle competenze di cui all'art. 117 Cost.

(9) Il riferimento è alla legge 30 dicembre 1989, n. 439 recante «Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea relativa alla Carta europea delle autonomie locali firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985».

(10) Cfr., tra i più recenti interventi in proposito, C. Paolini, *Il pasticciaccio della "ri-statizzazione" dei segretari comunali e provinciali*, sul sito web www.federalismi.it, 17 novembre 2010; C. Rapisavoli, *Legge 30 luglio 2010, n. 122 - Soppressione Agenzia segretari comunali e provinciali - Istituzione Unità di missione - d.m. 31 luglio 2010 - La funzione di direzione generale negli enti locali*, sul sito web www.diritto.it, 9 settembre 2010; C. Carlino, *Triste fine della riforma dello status dei segretari comunali? La soppressione dell'AGES un'azione sbagliata*, sul sito web www.gazzettadelleautonomie.it, 27 luglio 2010.