

# LA QUESTIONE DEI SEGRETARI COMUNALI ALL'AVVIO DELLA XV LEGISLATURA

ANTONIO PURCARO

Con la prima seduta delle Camere convocate per il 28 aprile 2006 prende avvio la XV legislatura della nostra Repubblica.

Nell'agenda del prossimo Esecutivo, in via di formazione, sicuramente troverà spazio l'adeguamento del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali alla riforma del titolo V della Costituzione.

L'opera di riforma era già stata avviata con la delega contenuta nella legge 5 giugno 2003, n. 131 (1), tuttavia il Governo uscente, anche per i motivi di insoddisfazione espressi da ANCI ed UPI, non aveva ritenuto di concluderne l'*iter*.

È del tutto evidente che il nuovo avvio dell'*iter* legislativo di che trattasi dovrà attendere l'esito del referendum costituzionale sulla riforma della Parte II della Costituzione; il testo sottoposto al vaglio degli elettori, oltre ad incidere sulla forma di governo, innova anche in materia di enti locali introducendo sostanziali modifiche al titolo V della Costituzione, già riformato con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

In particolare, attraverso la modifica costituzionale approvata in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Modifiche alla Parte II della Costituzione» e pubblicata nella «Gazzetta Ufficiale» del 18 novembre 2005, n. 269, viene modificato l'art. 118 della Costituzione (2) ed introdotta, attraverso l'inserimento dell'art. 127-*bis*, la possibilità per l'Ente locale di sollevare in via principale innanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale (3).

Noto l'esito del referendum costituzionale è facile prevedere che il legislatore porrà mano all'ordinamento degli enti locali. Occorrerà qui riflettere se procedere alla riforma per via parlamentare, e quindi con legge ordinaria, oppure attraverso lo strumento della delega legislativa.

L'ordinamento degli enti locali, considerata materia da «tecnici dell'Amministrazione», è stato quasi sempre appannaggio dell'Esecutivo.

Tuttavia, è solo dai lavori dell'Assemblea che sono nate le riforme di maggiore respiro delle autonomie locali: la legge 8 giugno 1990, n. 142, e la legge 25 marzo 1993, n. 81.

Leggi organiche nel contenuto ed armoniose nel testo, norme di ampio respiro, nate da un costruttivo e fecondo confronto tra tutte le forze politiche presenti in Parlamento.

Qualche lettore potrebbe obiettare che anche la legge 15 maggio 1997, n. 127, è nata nelle Aule parlamentari. Tuttavia chi ha buona memoria ricorderà che l'*iter* di approvazione della legge in parola fu brutalmente abbreviato da un voto di fiducia, aggiungo da uno scellerato esempio di impiego del voto di fiducia, utilizzato in funzione anti-ostruzionistica, una disdicevole tradizione che ha portato al varo di leggi composte da un solo articolo e centinaia di commi, in spregio al precetto costituzionale recato dall'art. 72 «Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale».

Il pensiero non può che correre all'ultima legge finanziaria: la legge 23 dicembre 2005, n. 266, composta da un solo articolo e ben 612 commi.

Allo stesso modo l'art. 17 della legge n. 127/1997 si componeva di ben 138 commi, che disciplinavano ambiti tra loro eterogenei.

Gli enti locali, anche per la posizione riconosciuta dall'art. 114 della Costituzione (4), esigono che la legge che detta «*p*» legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni,

province e città metropolitane;» venga approvata dal Parlamento e non con lo strumento della delega!

Nella ipotizzata legge di riforma le forze politiche dovranno porre attenzione anche alla delicata questione dei segretari comunali.

La riforma introdotta nel 1997, frutto di un frettoloso voto di fiducia, necessita di un profondo *restyling*.

Cosa chiedono i segretari comunali? Cosa si aspettano le associazioni delle autonomie locali?

Tanto i sindacati dei segretari comunali, quanto ANCI e UPI avevano unanimemente manifestato tutto il loro disappunto per come la questione era stata trattata nello schema di decreto legislativo licenziato lo scorso 2 dicembre 2005.

I nove anni trascorsi dall'ultimo intervento di riforma hanno mostrato come i segretari comunali abbiano, possano, debbano e vogliano contribuire alla crescita delle autonomie locali, soprattutto ora che più di ieri comuni e province, ed aggiungerei unioni di comuni e comunità montane, hanno bisogno di riferimenti e soggetti in possesso di adeguate professionalità tecnico-giuridiche e gestionali. Aumentando il livello di autonomia, aumenta anche la necessità di validi supporti. I segretari, ieri come oggi, sono disponibili a fare la loro parte, tuttavia chiedono dignità e garanzie.

Come coniugare queste aspettative: innanzitutto attraverso l'abrogazione della norma vessatoria per la categoria, che a fronte di una acclarata carenza di organico e dell'obbligatorietà della figura in ogni Ente, impedisce l'assunzione di giovani (5) segretari e poi con misure quali:

- a) la rivisitazione del sistema delle nomine e della non conferma (attualmente disancorate da alcuna valutazione di merito e rimesse all'arbitrio);
- b) la previsione di regole puntuali per la disciplina delle convenzioni (la costituzione di sedi composte da più enti inevitabilmente mina la dignità professionale della categoria);
- c) l'effettiva copertura delle sedi, attraverso la previsione di poteri sostitutivi in capo all'Agenzia (6), e maggiore possibilità di movimento dei segretari tra le diverse regioni;
- d) l'unificazione della figura del Segretario con quella del Direttore generale in tutte le amministrazioni locali;
- e) la centralità del Segretario nella gestione dell'Ente locale ed una chiara definizione delle relazioni tra Segretario e dirigenti ed apicali.

A tale proposito di sicuro interesse per il lettore può essere un passaggio contenuto nel programma presentato agli elettori dal leader della coalizione uscita vittoriosa dalle elezioni politiche Romano Prodi ([www.fabbricadelprogramma.it](http://www.fabbricadelprogramma.it)), nella sezione dedicata alla pubblica Amministrazione: «Il piano si articola in specifiche azioni:

ripristinare il principio della imparzialità delle amministrazioni, della autonomia e responsabilità dei dirigenti, fermare la deriva verso lo *spoil system* e il clientelismo;

valorizzare il lavoro pubblico e la sua qualità, ripristinando il concorso come principale strumento di reclutamento dei migliori e investendo sul capitale umano delle amministrazioni;

«*Omissis*.

«Bisogna da subito restituire alla dirigenza amministrativa lo statuto di imparzialità che merita. Partiamo dall'esigenza di rendere netta e visibile la demarcazione tra funzioni di indirizzo politico-amministrativo e funzioni di gestione e concreto svolgimento dell'azione amministrativa. Queste ultime solo spettano ai dirigenti.

«Proponiamo una serie di iniziative rivolte al miglioramento della qualità del lavoro pubblico, un piano volto a:

ripristinare il principio dell'imparzialità delle amministrazioni, dell'autonomia e responsabilità dei dirigenti misurata sui risultati conseguiti, fermando la deriva verso lo *spoil system*;

valorizzare il lavoro pubblico e la sua qualità, con un forte investimento sul capitale umano già presente nelle pubbliche amministrazioni, sulla sua formazione e professionalizzazione;

«*Omissis*».

Intanto, nell'attesa che la riforma delle autonomie locali veda la luce, i segretari comunali attendono il rinnovo del loro contratto collettivo nazionale di lavoro.

Dopo una lunga attesa durata quattro anni, il 2006 si era aperto con una nota positiva rappresentata dall'emanazione del D.L. 10 gennaio 2006, n. 4 «Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento della pubblica Amministrazione» pubblicato nella «Gazzetta Ufficiale» n. 8 dell'11 gennaio 2006, in virtù del quale all'art. 40 del D.L.vo 30 marzo 2001, n. 165, dopo il comma 2 veniva inserito il comma 2-bis: «Per i segretari comunali e provinciali è stabilita una disciplina distinta nell'ambito del contratto collettivo di comparto. L'ARAN ammette alle trattative le organizzazioni rappresentative del comparto ai sensi dell'art. 43 e le organizzazioni sindacali rappresentative dei segretari comunali e provinciali».

In tal modo i segretari comunali vedevano meglio tutelate le proprie aspettative avendo la certezza e la garanzia che il proprio contratto nazionale di lavoro della categoria fosse sottoscritto da soggetti esponenziali della categoria stessa.

È giusto che al tavolo delle trattative con l'ARAN la parte sindacale sia composta e gli interessi dei segretari siano rappresentati e tutelati, oltre che dai sindacati confederali, anche dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative dei segretari stessi ancorché inevitabilmente minoritarie se la rappresentatività viene computata a livello dell'intero Comparto regioni-enti locali.

Tuttavia, in sede di conversione del decreto-legge questa norma è sparita, ed anche il procedimento per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro si è interrotto.

Non solo nella passata legislatura oltre ad avere subito ad opera della legge finanziaria la riduzione unilaterale del periodo di disponibilità da quattro a due anni (7) e l'assurda equiparazione ai colleghi in disponibilità e la conseguente applicazione delle norme in materia di personale in esubero (8), i segretari comunali hanno dovuto loro malgrado registrare la direttiva formulata dal Ministero della funzione pubblica all'ARAN per il rinnovo del contratto di categoria che reca una sostanziale *reformatio in peius* del rapporto di lavoro del Segretario comunale.

Anche in questo caso la categoria aspetta dal nuovo Governo un radicale cambiamento di fronte: un trattamento economico coerente con il ruolo di vertice del Segretario nell'ambito della pubblica Amministrazione locale!

La vicenda legata alle trattative per il rinnovo del contratto collettivo nazionale di lavoro esige una rapida soluzione con la firma dell'accordo: un contratto atteso da oltre 52 mesi, un record per qualsiasi categoria di lavoratori! Una categoria che per l'alto senso di responsabilità che la contraddistingue, tanto nei confronti dei cittadini quanto delle istituzioni, si è astenuta, pur potendo, dall'esercitare il diritto di sciopero in concomitanza con lo svolgimento delle consultazioni politiche.

Fatto assai curioso: i segretari comunali che presiedono agli uffici elettorali comunali sono gli unici lavoratori dipendenti del Comparto regioni-enti locali, che hanno prestato servizio sabato 8, domenica 9 e lunedì 10 aprile senza percepire un centesimo per lavoro straordinario!

Oltre ad auspicare una riforma ed un rilancio delle autonomie locali, riforma da ben ponderarsi (le riforme si fanno con i lavoratori, non contro i lavoratori!), i segretari comunali così come temono frettolose riforme operate in sede statale, allo stesso modo stigmatizzano le fughe in avanti operate dalle regioni autonome (9).

Dopo la riforma dell'ordinamento dei segretari comunali introdotta con la legge n. 127/1997 la Regione Valle d'Aosta con propria legge 18 agosto 1998, n. 46, dagli aspetti largamente discutibili, ha «regionalizzato» la figura del Segretario comunale.

Alla materia aveva posto mano anche la Regione Trentino-Alto Adige, con la legge 22 dicembre 2004, n. 7 (Riforma delle autonomie locali), con la quale il legislatore regionale delegava alle province autonome di Trento e di Bolzano il compito di dettarne la disciplina (10).

Tra i criteri contenuti nella legge delega addirittura si prevedeva, per la Provincia di Bolzano, il conferimento delle funzioni di Segretario, anche a soggetti non iscritti all'Albo!

La legge regionale ha avuto vita breve. La Corte costituzionale a seguito del ricorso presentato dal Governo, con sentenza n. 132 del 23 marzo 2006 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 55 della L.R. Trentino-Alto Adige/Südtirol 22 dicembre 2004, n. 7.

Così si è espressa la Corte «Orbene, in tanto un Ente dotato di potere legislativo può conferirne l'esercizio ad un altro Ente, in quanto ne sia legittimato da una fonte di rango costituzionale ... Nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol la particolare autonomia garantita dallo statuto è strutturata come un sistema chiuso, nel quale il medesimo statuto costituisce l'unica fonte della potestà legislativa tanto della Regione (artt. 4-7) quanto delle province (artt. 8-10), salva allo Stato la facoltà di attribuire con legge alla Regione e alle province la potestà di emanare norme legislative per servizi relativi a materie estranee alle rispettive competenze statutarie (art. 17). Al di là di queste attribuzioni non sono configurabili ulteriori potestà legislative regionali o provinciali. E l'assenza di una previsione statutaria al riguardo esclude che uno degli enti dell'ordinamento regionale aventi potestà legislativa possa delegarne l'esercizio ad altri enti ...

«Conclusivamente, l'art. 55 della legge della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 22 dicembre 2004, n. 7, ha violato l'assetto delle competenze legislative della Regione e delle province autonome delineato dallo statuto. Il ricorso deve pertanto essere accolto, con la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata».

Da ultimo il Consiglio regionale del Friuli approvava la legge n. 1 del 9 gennaio 2006, con la quale all'art. 23 nel dettare la disciplina in materia di unioni di comuni, al comma 5, così dispone: «Il Segretario dell'Unione svolge le funzioni di segreteria anche per i comuni facenti parte dell'Unione». Ciò senza porsi il problema della percorribilità di tale soluzione in presenza di un'Unione composta da diversi enti!

La riforma del titolo V della Costituzione operata con la legge costituzionale n. 3/2001 all'art. 117, secondo comma, attribuisce allo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di «... organi di governo e funzioni fondamentali di comuni ...», sottraendo quindi tali ambiti alla competenza legislativa regionale ordinaria.

Laddove la locuzione «competenza esclusiva» va intesa nel senso che nelle materie comprese nell'elenco di cui al secondo comma dell'articolo richiamato, viene esclusa la possibilità e quindi la legittimità costituzionale di una disciplina regionale.

Tuttavia, le regioni a statuto speciale godono di ambiti di competenza legislativa più ampi di quelli delle regioni ordinarie.

Lo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale, all'art. 4, prevede che «In armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato, nonché nel rispetto degli interessi nazionali e di quelli delle altre regioni, la Regione ha potestà legislativa nelle seguenti materie: ... ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni»; il successivo art. 59 dispone che «i comuni della Regione sono enti autonomi ed hanno ordinamenti e funzioni stabilite dalle leggi dello Stato e della Regione».

Occorre, quindi, ricordare in una lettura sistematica le diverse fonti, e quindi concludere per una possibilità di diversa disciplina regionale dell'organizzazione della figura del Segretario, e non certo però per una facoltatività della sua presenza e delle sue funzioni.

Il problema, allora, diventa di opportunità, laddove la scelta si pone tra mantenere un ordinamento nazionale ed unitario della categoria, ovvero spingere verso una differenziazione dell'ordinamento in tanto particolari ordinamenti regionali quante sono le regioni che compongono la Repubblica.

Fatta salva la condivisibile opportunità di una legislazione particolare per regioni nelle quali minoranze linguistiche sono maggioranza, come in Trentino-Alto Adige o in Valle d'Aosta, non si comprende la necessità di una disciplina regionale, nelle restanti regioni, della materia dei segretari comunali.

La tutela dell'uniformità dell'azione amministrativa e dell'unità giuridica nell'ambito della Repubblica del sistema delle autonomie locali, esige che sia lo Stato a farsi carico della disciplina degli aspetti di base della vita dei comuni e delle province, e quindi dell'ordinamento dei segretari comunali, ben potendo in sede locale, attraverso lo statuto ed i regolamenti, integrarsi la disciplina di base con la previsione di ulteriori funzioni.

I segretari comunali attendono ora sviluppi concreti che possano portare quanto prima alla positiva conclusione della vicenda contrattuale, attraverso la firma del «contratto in sanatoria» 2002-2005, alla copertura delle sedi vacanti, attraverso l'assunzione dei giovani frequentanti il COA 2 e l'indizione di un nuovo corso-concorso, ed alla riaffermazione del loro ruolo centrale nella vita della pubblica Amministrazione locale, attraverso una riforma dello *status* nel senso indicato ed auspicato.

È quindi fondamentale che tutti i soggetti coinvolti, ANCI ed UPI in particolare, si attivino per restituire funzionalità al sistema e prospettive certe ai segretari.

**ANTONIO PURCARO**

---

(1) «ART. 2. - *Delega al Governo per l'attuazione dell'art. 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3* – 1. Il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 dicembre 2005, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i ministri per gli Affari regionali, per le riforme istituzionali e la devoluzione e dell'economia e delle finanze, uno o più decreti legislativi diretti alla individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di comuni, province e città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento.

«2. Con i decreti legislativi di cui al comma 1, si provvede, altresì, nell'ambito della competenza legislativa dello Stato, alla revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

«3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, dopo l'acquisizione dei pareri del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata di cui all'art. 8 del D.L.vo 28 agosto 1997, n. 281, di seguito denominata "Conferenza unificata", da rendere entro 30 giorni dalla trasmissione degli schemi medesimi, sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti commissioni parlamentari, da rendere entro 45 giorni dall'assegnazione alle commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza unificata e alle Camere per il parere definitivo, da rendere, rispettivamente, entro 30 e 45 giorni dalla trasmissione dei testi medesimi.

«4. Nell'attuazione della delega di cui ai commi 1 e 2, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) garantire il rispetto delle competenze legislative dello Stato e delle regioni, l'autonomia e le competenze costituzionali degli enti territoriali ai sensi degli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione, nonché la valorizzazione delle potestà statutaria e regolamentare dei comuni, delle province e delle città metropolitane;

b) individuare le funzioni fondamentali dei comuni, delle province e delle città metropolitane in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di Ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'Ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per comuni e province, delle funzioni storicamente svolte;

c) valorizzare i principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di Ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i comuni;

d) prevedere strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, regioni e Stato;

e) attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'Ente, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché forme e modalità di intervento, secondo criteri di neutralità, di sussidiarietà e di adeguatezza, nei casi previsti dagli artt. 141, commi 2 e 8, 193, comma 4, 243, comma 6, lett. b), 247 e 251 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267;

f) prevedere una disciplina di principi fondamentali idonea a garantire un ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che consenta, sulla base di parametri obiettivi e uniformi, la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie degli enti locali ai fini della attivazione degli interventi previsti dall'art. 119, terzo e quinto comma, della Costituzione, anche tenendo conto delle indicazioni dell'Alta Commissione di studio di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), della legge 27 dicembre 2002, n. 289;

g) procedere alla revisione delle disposizioni legislative sugli enti locali, comprese quelle contenute nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267, limitatamente alle norme che contrastano con il sistema costituzionale degli enti locali definito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, attraverso la modificazione, l'integrazione, la soppressione e il coordinamento formale delle disposizioni vigenti, anche al fine di assicurare la coerenza sistematica della normativa, l'aggiornamento e la semplificazione del linguaggio normativo;

h) adeguare i procedimenti di istituzione della Città metropolitana al disposto dell'art. 114 della Costituzione, fermo restando il principio di partecipazione degli enti e delle popolazioni interessati;

i) individuare e disciplinare gli organi di governo delle città metropolitane e il relativo sistema elettorale, secondo criteri di rappresentatività e democraticità che favoriscano la formazione di maggioranze stabili e assicurino la rappresentanza delle minoranze, anche tenendo conto di quanto stabilito per i comuni e le province;

l) definire la disciplina dei casi di ineleggibilità, di incompatibilità e di incandidabilità alle cariche elettive delle città metropolitane anche tenendo conto di quanto stabilito in materia per gli amministratori di comuni e province;

m) mantenere ferme le disposizioni in vigore relative al controllo sugli organi degli enti locali, alla vigilanza sui servizi di competenza statale attribuiti al Sindaco quale Ufficiale del Governo, nonché, fatta salva la polizia amministrativa locale, ai procedimenti preordinati alla tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica nonché le disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti;

n) valorizzare le forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai comuni;

o) garantire il rispetto delle attribuzioni degli enti di autonomia funzionale;

p) indicare espressamente sia le norme implicitamente abrogate per effetto dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sia quelle anche implicitamente abrogate da successive disposizioni;

q) rispettare i principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale e fare salve le competenze spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano».

(2) «ART. 40. - *Modifica dell'art. 118 della Costituzione* – L'art. 118 della Costituzione è sostituito dal seguente: “Art. 118. - Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

“I comuni, le province e le città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

“La legge, approvata ai sensi dell'art. 70, terzo comma, istituisce la Conferenza Stato-regioni per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi ed intese. Per le medesime finalità, può istituire altre conferenze tra lo Stato e gli enti di cui all'art. 114.

“Ai comuni, alle province e alle città metropolitane è garantita l'autonomia nell'esercizio delle funzioni amministrative, nell'ambito delle leggi statali o regionali.

“La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e regioni nelle materie di cui alle lett. b) e h) del secondo comma dell'art. 117, e disciplina inoltre forme di coordinamento con riferimento alla tutela dei beni culturali ed alla ricerca scientifica e tecnologica. Disciplina altresì forme di coordinamento con riferimento alle grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale.

“Comuni, province, città metropolitane, regioni e Stato riconoscono e favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà, anche attraverso misure fiscali. Essi riconoscono e favoriscono altresì l'autonoma iniziativa degli enti di autonomia funzionale per le medesime attività e sulla base del medesimo principio. L'ordinamento generale degli enti di autonomia funzionale è definito con legge approvata ai sensi dell'art. 70, primo comma.

“La legge, approvata ai sensi dell'art. 70, terzo comma, favorisce l'esercizio in forma associata delle funzioni dei piccoli comuni e di quelli situati nelle zone montane, attribuendo a tali forme associative la medesima autonomia riconosciuta ai comuni”».

(3) «ART. 46. - *Garanzie per le autonomie locali* – 1. Dopo l'art. 127 della Costituzione, è inserito il seguente: “Art. 127-bis. - I comuni, le province e le città metropolitane, qualora ritengano che una legge o un atto avente forza di legge dello Stato o della Regione leda le proprie competenze costituzionalmente attribuite, possono promuovere dinanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale. Una legge costituzionale disciplina le condizioni, le forme e i termini di proponibilità della questione”».

(4) «ART. 114. - La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato.

«I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

«Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento».

(5) Il Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia autonoma nella seduta del 21 dicembre 2005 ha approvato due importanti delibere: la delibera n. 189 e la delibera n. 190. Con la prima delibera l'Agenzia chiede al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 35 del D.L.vo 30 marzo 2001, n. 165, la formale autorizzazione a bandire un nuovo concorso pubblico per esami per l'ammissione di n. 260 borsisti da ammettere al corso-concorso selettivo di formazione per l'abilitazione richiesta, ai fini dell'iscrizione di n. 200 segretari comunali all'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali (COA III). Con la seconda delibera, l'Agenzia chiede al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 1, comma 96, della legge 31 dicembre 2004, n. 311, relativo alla deroga al blocco delle assunzioni, l'autorizzazione finalizzata a consentire la nomina a titolari della relativa sede di segreteria, qualora individuati dal Sindaco di un Comune, sia degli 11 segretari iscritti all'albo con deliberazione n. 283/2003 a seguito dell'espletamento del I corso-concorso per l'accesso in carriera (COA I) e che a tutt'oggi non hanno assunto la titolarità di alcuna sede di segreteria, sia di tutti

coloro, nel numero massimo di 90 unità, che saranno iscritti all'albo a conclusione dell'*iter* formativo relativo al II corso-concorso per l'accesso in carriera (COA II).

(6) Un utile punto di partenza può essere il testo del disegno di legge di Italia dei Valori (senn. Donadi e Formisano), il n. 3446 del 26 maggio 2005, riguardante la riforma dello *status* dei segretari comunali.

(7) Tra i 572 commi che compongono l'unico articolo della legge 30 dicembre 2004, n. 311 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», in «Gazz. Uff.» n. 306 del 31 dicembre 2004, suppl. ord. n. 192, trovano spazio anche norme in materia di segretari comunali.

La categoria confidava che ogni questione relativa alla ennesima riforma dell'ordinamento dei segretari comunali, fosse rinviata al nuovo testo unico degli enti locali, il cui termine per l'emanazione è stato ulteriormente prorogato al 31 dicembre 2005, ed al nuovo contratto collettivo nazionale ormai scaduto da oltre tre anni.

Invece il legislatore ha sentito la necessità di anticipare i tempi, introducendo il comma 46, che modifica l'art. 101 del testo unico, riducendo da «quattro anni» a «due anni» la durata della disponibilità.

Il successivo comma 48 prevede che «In caso di mobilità presso altre pubbliche amministrazioni, con la conseguente cancellazione dall'albo, nelle more della nuova disciplina contrattuale, i segretari comunali e provinciali appartenenti alle fasce professionali A e B possono essere collocati, analogamente a quanto previsto per i segretari appartenenti alla fascia C, nella categoria o area professionale più alta prevista dal sistema di classificazione vigente presso l'Amministrazione di destinazione, previa espressa manifestazione di volontà in tale senso».

In altre parole, per chi non avesse inteso, la legittimazione del «demansionamento».

Dopo essere diventati dirigenti, per i segretari comunali di fascia A e B, al termine del periodo di disponibilità, ora ridotto a due anni, viene prevista quale unica alternativa alla disoccupazione il transito in un'altra Amministrazione in posti di qualifica non dirigenziale!

Sul punto giova sottolineare che la collocazione in posizione di disponibilità, tranne il caso assai raro della revoca, non è certo dovuta a colpa del Segretario, bensì è il frutto della riforma Bassanini che ha previsto la possibilità per i sindaci di avvalersi, entro 120 giorni dall'insediamento, della facoltà di non confermare il Segretario in servizio. Ciò senza alcuna motivazione e senza esprimere alcuna valutazione di merito.

Come se ciò non bastasse la legge Bassanini ha anche previsto che il numero dei soggetti iscritti all'Albo dei segretari fosse pari al numero delle sedi maggiorato di una percentuale tale da garantire maggiore margine di scelta ai sindaci.

Il disposto normativo esige quindi che un certo numero di segretari non abbia una sede di titolarità!

I segretari in disponibilità, finiti al centro delle preoccupazioni per il rispetto dei parametri di Maastricht, sono funzionali al sistema delineato dallo stesso legislatore.

Sarebbe quindi opportuno che l'Albo fosse composto da un numero di segretari pari al numero delle sedi, non uno di più!

E che all'Agenzia fossero attribuiti i necessari poteri per assicurare la copertura delle sedi anche in caso di inadempimento del Sindaco.

Ciò consentirebbe comunque ai sindaci la possibilità di cambiare Segretario, ed al contempo consentirebbe ai segretari di continuare a fare i segretari!

In questo modo si eviterebbe l'onere economico-sociale dei segretari in disponibilità.

(8) La legge 27 luglio 2004, n. 186, di conversione del D.L. 28 maggio 2004, n. 136, introduce, *inaudita altera parte*, una sostanziale modifica della disciplina della mobilità d'ufficio dei segretari comunali per i quali sia terminato il quadriennio di disponibilità.

In breve, mentre vigendo la precedente disciplina, al termine del quadriennio di disponibilità i segretari senza incarico dovevano (*rectius*, avevano il diritto) di essere collocati presso un'altra pubblica Amministrazione nella piena salvaguardia della posizione giuridica ed economica, oggi, con la novella introdotta, allo spirare del quadriennio il rapporto di lavoro con l'Agenzia cessa *ope legis*, ed al Segretario viene assicurato solo, e per la durata di ventiquattro mesi, il pagamento di una indennità pari al 80% del trattamento fondamentale.

Se l'introduzione dello *spoils system* era stata «mitigata» dalla previsione normativa del trasferimento d'ufficio presso un'altra pubblica Amministrazione, qualora il Segretario non fosse riuscito, nel termine massimo di disponibilità, a conseguire una nomina presso un Ente locale, oggi il Segretario si trova senza tale tutela.

Il legislatore, in modo del tutto illogico, ha equiparato la situazione del Segretario senza incarico al termine del quadriennio di disponibilità a quella del personale in eccedenza, che si verifica quando, per esempio, un'Amministrazione pubblica dismette un'attività od esternalizza un servizio.

(9) L'art. 105 del T.U.E.L. 18 agosto 2000, n. 267, così recita: «1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano l'ordinamento dei segretari comunali con propria legislazione.

«2. Nel territorio della Regione Trentino-Alto Adige, fino all'emanazione di apposita legge regionale, rimane ferma l'applicazione del titolo VI della legge 11 marzo 1972, n. 118».

(10) L'art. 55 della legge della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 22 dicembre 2004, n. 7 (Riforma delle autonomie locali), il quale, sotto la rubrica «Rinvio alla legge provinciale», dispone, al comma 1, che le province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano l'ordinamento del personale dei comuni, nel rispetto dell'autonomia organizzativa dei comuni stessi e dei principi generali nello stesso comma enunciati; aggiunge, al comma 2, che le province regolano le funzioni dei dirigenti e dei segretari comunali; e, per questi ultimi, enuncia ai commi 3 e 4 i principi che le province di Bolzano e di Trento sono, rispettivamente, tenute ad osservare.

(In tal modo la norma impugnata ha sostanzialmente demandato alle province l'esercizio di una potestà legislativa attribuita dallo statuto alla Regione).