

Analisi degli effetti della legge finanziaria 2005 sulla categoria dei segretari comunali e provinciali

La legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311 approvata il 30 Dicembre 2004) si è preoccupata di intervenire in vari passaggi sulla categoria dei segretari comunali e provinciali, in tal modo andando ben oltre i confini che dovrebbe avere una ordinaria disciplina di previsione economico – finanziaria. La prima impressione, difficilmente discutibile, è che tutte le novità introdotte siano da considerarsi particolarmente penalizzanti per la categoria. Vediamo perché.

In ordine di importanza, vanno considerate prima di tutto le disposizioni che riguardano il futuro del reclutamento nella categoria (art. 1, commi 95 e 104); successivamente, le norme che apportano modifiche sostanziali allo status attuale (art. 1, comma 46); infine, vanno esaminate le novità in tema di mobilità (commi 48 e 49).

Il comma 95 prevede il blocco totale delle assunzioni di nuovi segretari comunali e provinciali, da parte degli enti locali, per il triennio 2005, 2006 e 2007. Con tale norma il legislatore finisce con l'incidere notevolmente sulla autonomia organizzativa degli enti locali stessi. Infatti, il segretario¹ costituisce attualmente la figura di vertice dell'apparato burocratico amministrativo dell'ente e questa posizione viene rafforzata dall'eventuale conferimento delle funzioni di direzione generale (art. 108, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000): l'impossibilità di procedere a nuove assunzioni per un periodo di tre anni potrebbe voler dire limitare sensibilmente l'eventualità di accedere all'albo da parte dei capi delle amministrazioni locali, comprimendo dunque la potestà organizzativa di ciascun ente. Ma c'è un altro aspetto che appare inquietante: il comma 95 prevede il blocco delle assunzioni in relazione alle amministrazioni pubbliche diverse dalle autonomie locali e si preoccupa di estendere tale disciplina anche ai segretari comunali e provinciali; invece, agli altri dipendenti del comparto regioni - enti locali si applicherà il successivo comma 98. Tale differenziazione di disciplina non è stata dettata a caso: infatti, il blocco delle assunzioni dei dipendenti pubblici è mirato a reperire le risorse cui attingere al fine di finanziare il taglio delle aliquote fiscali², che costituisce la principale novità dell'intera legge finanziaria; invece, le limitazioni sull'assunzione di nuovo personale concernenti le autonomie locali contenute nel comma 98, hanno come obiettivo il rispetto complessivo del patto di stabilità con il preciso scopo di adeguarsi alle decisioni di Bruxelles: per questo motivo, tali ultime norme, non giungono a dettare un sostanziale blocco degli ingressi³ ma a dare delle direttive cui le amministrazioni dovranno adeguarsi, proseguendo la tradizione inaugurata dalla legge finanziaria per il 1997. Ebbene, la disciplina che blocca le nuove assunzioni dei segretari viene prevista nella parte in cui viene disposto il generalizzato blocco delle assunzioni per

¹ Il segretario comunale e provinciale, ai sensi degli artt. 97 e segg., del d.lgs. n. 267/2000, viene nominato direttamente dal sindaco o dal presidente della provincia, che attingono ad un apposito albo, articolato su base nazionale e su base regionale.

² Si tratta del c.d. "taglio dei 75.000 dipendenti pubblici" programmato con riferimento al prossimo triennio.

³ Anche perché, il tentativo di comprimere l'autonomia di amministrazioni diverse dallo Stato perpetrato con le leggi finanziarie n. 289/2002 e n. 350/2003, è stato stroncato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 390/2004 che ha dichiarato l'illegittimità di quelle norme che dettavano limitazioni in termini percentuali rispetto alle assunzioni dirette a colmare posti resisi vacanti in organico.

tutte le amministrazioni pubbliche, anche se poi, in definitiva, non solo questa categoria è inserita sotto il profilo della contrattazione collettiva nel comparto Regioni – eell, ma soprattutto, è remunerata con risorse che appartengono alle autonomie locali. Giocoforza, non si vede come una economia di gestione nell'ambito di questa categoria possa giovare allo Stato, in termini di sostanziale risparmio sulle risorse che dovranno essere accantonate per finanziare il taglio delle aliquote fiscali dei cittadini. Si aggiunga a ciò che, in relazione ai direttori generali "esterni" (c.d. "*city manager*"), non viene dettata alcuna disposizione. Sembra dunque che il legislatore abbia voluto consapevolmente incidere sulla categoria in oggetto, forse per cercare di assorbire i segretari in regime disponibilità, ovvero quei dirigenti che percepiscono un trattamento economico integrale pur rimanendo "parcheggiati" in attesa di nomina: il blocco di nuovi ingressi nell'albo potrebbe aiutare questa operazione di smaltimento.

Tuttavia, va rilevata una problematica molto importante: infatti, attualmente è in fase di svolgimento un corso – concorso per aspiranti segretari comunali, finanziato dalle borse di studio che gli allievi in parola si sono aggiudicati in seguito al superamento di un apposito concorso pubblico, composto da una preselezione iniziale, da tre prove scritte e da un colloquio finale; al termine del corso che dura 24 mesi, una percentuale consistente di essi farà ingresso nell'albo. Ora, nonostante la proclamazione del blocco delle assunzioni di cui al comma 95, va detto che il precedente comma 93, dopo aver dettato norme riguardanti le dotazioni organiche, fa salve le procedure concorsuali che siano state avviate dalla amministrazione di destinazione in una data anteriore al 30 Novembre 2004. Nel caso esaminato, le procedure in questione sono partite addirittura nel 2001 (anno di indizione del concorso) ed il relativo corso è iniziato nel Luglio dello scorso anno. Tutto lascia dunque presumere che il blocco non riguarderà questi allievi: una diversa interpretazione porterebbe a conseguenze aberranti, prima fra tutte l'assoluto spreco di una quantità rilevante di risorse pubbliche che sarebbero state investite nel nulla per finanziare, prima il concorso e poi il corso.

La conclusione cui si è giunti è coerente con il disposto del successivo comma 104: quest'ultimo, infatti, subordina l'avvio di ulteriori procedure concorsuali da parte dell'Agenzia autonoma dei segretari comunali e provinciali alla emanazione di un apposito decreto del presidente del consiglio dei ministri. Tale norma pone una limitazione assoluta sui concorsi futuri della categoria e, quindi, a suo modo, rappresenta una notevole limitazione della vita di una "*agenzia autonoma*", finanziata tra l'altro con risorse degli enti locali; ma, allo stesso tempo, fa capire che le procedure già in atto, come affermato dal precedente comma 93, rimarrebbero salve con tutti gli effetti conseguenti.

I problemi non sono però terminati: il blocco delle assunzioni nei prossimi tre anni e la probabile impossibilità di indire nuove procedure concorsuali, se davvero dovesse comportare una riduzione delle possibilità di scelta da parte di sindaci e presidenti di provincia, sarebbe assolutamente dannoso con riferimento alla funzionalità degli enti che, al fine di sopperire a mancanze che in alcune regioni sono diventate croniche, sarebbero costretti a ricorrere al sistema del convenzionamento dell'ufficio del segretario comunale svuotandone conseguentemente la professionalità.

Come si è detto nell'introduzione, vi sono poi norme "pesanti" che non si limitano a disporre sul regime delle assunzioni, ma che modificano addirittura l'ordinamento dei

segretari. Infatti, il comma 46, modifica l'art. 101 del d.lgs. n. 267/2000⁴, riducendo da 4 a 2 anni la durata massima dell'istituto della disponibilità; si tratta di un importante "ammortizzatore sociale" di cui usufruisce la categoria e che dà la possibilità, nel caso in cui un segretario non sia scelto da una amministrazione, di rimanere nell'albo per un determinato periodo di tempo prima di essere iscritto nelle liste di mobilità; tutto ciò conservando il trattamento economico in godimento. L'aver dimezzato questo periodo significa aver voluto incidere sullo status, senza che nessuna di queste incisive decisioni fosse precedentemente concordata con le organizzazioni sindacali. Infatti, l'istituto trovò una sua collocazione grazie alla legge n. 127/1997 la quale aveva considerato una semplice circostanza: i segretari, con la riforma, non sarebbero stati più funzionari e dirigenti dello Stato nominati dalle prefetture, ma dirigenti liberamente nominati dai capi delle amministrazioni locali; in presenza di una mancata nomina, si era ritenuto opportuno garantire questi lavoratori per almeno 4 anni, considerando altamente improbabile che il periodo potesse giungere al suo termine senza alcuna nomina. Incidere su questo istituto senza alcun tipo di concertazione con i sindacati rappresentativi della categoria ha costituito senz'altro una rottura del tavolo aperto tra le parti sociali al tempo della riforma Bassanini-bis.

I commi 48 e 49, infine, dispongono sulla mobilità dei segretari. Il comma 48 stabilisce che i segretari comunali e provinciali appartenenti alle fasce professionali A e B (che sono dirigenti a tutti gli effetti, come del resto i segretari di fascia C che in caso di mobilità verso una amministrazione dotata di dirigenza vi approderebbero con la qualifica dirigenziale) possano transitare, tramite procedure di mobilità esterna, nella categoria più alta prevista dal sistema di classificazione vigente presso l'amministrazione di destinazione, previo consenso dell'interessato; si tratta di una norma che ricalca ciò che l'art. 32 del CCNL 1998/2001 di categoria già prevede per i segretari di fascia C. Il problema è che la norma appare inutile nel senso che, previo consenso dell'interessato, è sempre possibile che questi passi ad un'altra amministrazione accettando un ridimensionamento professionale. Letta così, anzi, la disposizione potrebbe addirittura sembrare una specie di "invito" rivolto alla categoria, a svuotare velocemente l'albo. Il comma 49 è abbastanza simile, nel senso che prevede che i segretari iscritti a suo tempo nelle liste della sezione speciale dell'albo (ai sensi dell'abrogato art. 18 del D.P.R. n. 465/1997)⁵ e, in virtù di tale scelta, impiegati in una amministrazione, possano essere inquadrati nei ruoli della medesima amministrazione o in altro ente ove sia stata riscontrata la carenza di organico, sempre previa prestazione di consenso manifestata dall'interessato; è scontato, quindi, che il riscontro favorevole da parte

⁴ Nuovo art. 101: "1. Il segretario comunale o provinciale non confermato, revocato o comunque privo di incarico è collocato in posizione di disponibilità per la durata massima di due anni. 2. Durante il periodo di disponibilità rimane iscritto all'albo ed è posto a disposizione dell'Agenzia autonoma di cui all'articolo 102 per le attività dell'Agenzia stessa o per l'attività di consulenza, nonché per incarichi di supplenza e di reggenza, ovvero per l'espletamento di funzioni corrispondenti alla qualifica rivestita presso altre amministrazioni pubbliche che lo richiedano con oneri a carico dell'ente presso cui presta servizio. Per il periodo di disponibilità al segretario compete il trattamento economico in godimento in relazione agli incarichi conferiti."....

⁵ La variazione sostanziale del regime dei segretari in seguito alla riforma del 1997 aveva indotto il legislatore a prevedere la possibilità per i segretari che lo avessero ritenuto opportuno, di scegliere di andare in una amministrazione diversa e quindi, sostanzialmente, di cambiare attività: era questo il contenuto originario dell'art. 18 del D.P.R. n. 465/1997, che è stato abrogato in larga parte dal D.L. 136/2004.

dell'interessato sia necessario perché potrebbe darsi che in questa, come nella precedente ipotesi, il passaggio possa comportare un abbassamento della categoria.

L'impressione dalla quale siamo partiti non può certamente essere fugata da quanto esaminato sinora: la legge finanziaria per il 2005 prende di mira una categoria che, nonostante la recente riforma del 1997, da tempo è stata rimessa comunque in discussione. Se poi questo dibattito fosse servito a completare quanto iniziato dal legislatore della 127, lo sforzo sarebbe anche apprezzabile; dal momento, però, che spira un vento da "controriforma", non si comprende davvero quale sia il reale obiettivo del legislatore.

La categoria ed il relativo sistema di governo (l'agenzia) sono insistentemente menzionati dal legislatore della 311 in più passaggi, come se si trattasse di elementi assolutamente strategici ai fini della riuscita della manovra economica nel suo complesso: purtroppo, però, il risultato ottenuto è completamente diverso e consiste in una generale compressione della potestà organizzativa degli enti locali, in una sensibile riduzione della autonomia di una autorità indipendente, nonché nella rottura di un accordo permanente che le parti sociali interessate avevano inaugurato grazie all'intervento diretto del governo nel 1997. Adesso è lo stesso governo a rompere il patto, evidenziando una scarsa propensione per una vocazione federalista proclamata a parole ma lontana nei fatti.

Salvatore Maurizio Moscara