

PASQUALE PUPO

I segretari comunali e provinciali e la legge finanziaria 2005: aspetti problematici del blocco delle assunzioni previsto dall'articolo 1, comma 95, legge 30 dicembre 2004, n. 311.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contenimento del *turn over* del personale a tempo indeterminato a regime dal 2008. – 3. Il principio del contenimento della spesa per il personale. – 4. Il blocco delle assunzioni per le amministrazioni statali. – 5. Le ragioni della previsione di un regime differenziato per le autonomie regionali e locali: la sentenza n. 390/2004 della Corte Costituzionale. – 6. L'estensione della disciplina vincolistica alle assunzioni dei segretari comunali e provinciali. – 7. Gli effetti del blocco delle assunzioni dei segretari comunali e provinciali. – 8. Il blocco delle assunzioni dei segretari comunali e provinciali quale strumento di contenimento della spesa degli enti locali... – 9 ...e gli ulteriori dubbi sulla sua legittimità costituzionale.

1. Premessa.

La [legge 30 dicembre 2004, n. 311](#) (legge finanziaria 2005) si pone in una linea di sostanziale continuità rispetto alle misure introdotte nelle leggi di bilancio degli ultimi anni e ne ripropone, seppur in termini più restrittivi, la stessa logica vincolistica preordinata al contenimento della spesa pubblica.

Secondo un disegno ormai noto, il legislatore ha individuato nel settore del pubblico impiego uno dei principali ambiti di intervento nella prospettiva del controllo e della razionalizzazione della spesa pubblica.

Emerge, però, rispetto al passato, la chiara volontà di conferire stabilità all'insieme delle misure finalizzate alla contrazione della spesa per il personale, superando quel connotato di provvisorietà che le ha contraddistinto nelle formulazioni precedenti.

Non a caso l'arco temporale di applicazione della disciplina restrittiva dettata per le assunzioni viene per la prima volta proiettato sul triennio 2005-2007, per passare definitivamente a regime dal 2008.

2. Il contenimento del *turn over* del personale a tempo indeterminato a regime dal 2008.

Dispone infatti il comma 103 dell'articolo unico di cui si compone la finanziaria che *"a decorrere dall'anno 2008, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, e all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono, previo esperimento delle procedure di mobilità, effettuare assunzioni a tempo indeterminato entro i limiti delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente"* ^[1]. Nel prossimo

futuro, dunque, – e sempre salvo che anche su tale disposizione non cadano gli strali della Corte Costituzionale – tutte le amministrazioni dovranno soggiacere ad un vincolo permanente che consentirà loro di procedere a nuove assunzioni nei limiti delle cessazioni dal lavoro registrate nell'anno precedente.

Le norme di contenimento delle assunzioni del personale dipendente delle amministrazioni pubbliche perdono così i tratti della misura straordinaria e temporanea per divenire elemento stabile di sistema.

Il che consentirà con ogni probabilità di conseguire nel medio periodo una progressiva contrazione del bacino dei dipendenti pubblici.

Le amministrazioni pubbliche vedranno pertanto ridursi in modo sempre più consistente gli spazi di manovra delle loro politiche di gestione delle risorse umane, dovendo la programmazione del fabbisogno del personale fare i conti con la rigidità dei vincoli imposti alle assunzioni e alla spesa per il personale. Si contraggono dunque con effetto "a forbice" gli spazi di autonomia che gli enti potranno esercitare in futuro in materia di gestione del personale, potendo gli stessi operare solo all'interno delle anguste possibilità concesse dalle cessazioni dal servizio degli anni precedenti.

Ciò imporrà sotto il profilo organizzativo e gestionale scelte più oculate, orientate ad incrementare i livelli di efficienza operativa della p.a., senza trascurare il ricorso allo strumento della esternalizzazione dei servizi.

In questo senso, del resto, si esprime chiaramente lo stesso legislatore, nel richiedere alle amministrazioni – chiamate a rideterminare le loro dotazioni organiche apportando una riduzione non inferiore al 5% della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico – l'adozione di adeguate misure di razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici. Misure che dovranno consentire, anche attraverso una più attenta utilizzazione delle applicazioni informatiche, di conseguire *"una rapida e razionale riallocazione del personale e la ottimizzazione dei compiti direttamente connessi con le attività istituzionali e dei servizi da rendere all'utenza, con significativa riduzione del numero dei dipendenti attualmente applicati in compiti logistico – strumentali e di supporto"* (comma 93, secondo periodo).

3. Il principio del contenimento della spesa per il personale.

L'intero l'impianto della legge finanziaria ruota attorno all'esigenza di conseguire una consistente economia di risorse pubbliche, resa quest'anno più pressante dalla necessità di offrire copertura finanziaria alla politica governativa di riduzione della pressione fiscale.

Le misure previste con riferimento al personale alle dipendenze della amministrazioni pubbliche, in particolare, sono tutte ispirate al *principio di contenimento della spesa pubblica*, introdotto per la prima volta dall'art. 39 della legge n. 449 del 1997 e non a caso esteso, quale principio vincolante le politiche di reclutamento del personale, anche alle amministrazioni pubbliche non ricomprese nell'elenco 1 allegato alla legge finanziaria [\[2\]](#).

Gli strumenti utilizzati dal legislatore per conseguire tale finalità di riduzione della spesa pubblica per il personale non sono dissimili rispetto a quelli previsti nelle ultime manovre finanziarie. Tra essi, per le sue rilevanti ricadute sulle politiche di gestione del personale pubblico, si segnala in particolare – accanto all'obbligo generalizzato di rideterminazione delle dotazioni organiche [\[3\]](#) – il blocco delle assunzioni a tempo indeterminato.

4. Il blocco delle assunzioni per le amministrazioni statali.

Il divieto previsto dal comma 95 di procedere ad assunzione di personale a tempo indeterminato per il triennio 2005-2007, con esclusione delle assunzioni relative alle categorie protette e delle deroghe ulteriori previste nel corpo della stessa disposizione, rappresenta uno

dei principali strumenti cui il Legislatore ricorre per il perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa per il personale.

Tale divieto trova applicazione nei confronti delle amministrazioni dello Stato, anche a ordinamento autonomo, delle agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli articoli 62, 63 e 64 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca e degli enti di cui all'articolo 70, comma 4, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Per le regioni, le autonomie locali ed il Servizio sanitario nazionale, invece, i criteri ed i limiti delle assunzioni per il periodo 2005-2007 saranno fissati in apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi previo accordo tra Governo, regioni ed autonomie locali da concludere in sede di Conferenza unificata (comma 98), in omaggio al principio del c.d. federalismo cooperativo.

L'ambito soggettivo d'applicazione del blocco ripropone lo stesso regime differenziato, già utilizzato con riferimento alla disciplina delle dotazioni organiche, tra amministrazioni statali ed autonomie regionali e locali, con la previsione del rinvio per queste ultime – per la disciplina dettagliata dell'istituto – ad un successivo Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il che costituisce il principale elemento di novità che questo istituto presenta rispetto alle versioni contenute nelle finanziarie precedenti.

5. Le ragioni della previsione di un regime differenziato per le autonomie regionali e locali: la sentenza n. 390/2004 della Corte Costituzionale.

Novità la cui introduzione si è resa necessaria "in corso d'opera", onde adeguare l'originaria formulazione della disciplina alla [sentenza n. 390 del 17 dicembre 2004 della Corte Costituzionale](#). Con tale pronuncia, infatti, il giudice delle leggi ha ritenuto illegittime le norme con cui le finanziarie 2003 e 2004 avevano imposto a Comuni - con popolazione superiore a 5.000 abitanti - e Province in regola con patto di stabilità di contenere le assunzioni entro il 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente [\[4\]](#).

Per la Corte tali disposizioni non si limitavano a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma ponevano un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze verificatesi nel 2002 e nel 2003, imponendo che tale copertura non fosse superiore al 50 per cento: precetto che, proprio perché specifico e puntuale e per il suo oggetto, si risolveva in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (ad esempio, di privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi [\[5\]](#).

Orbene, la disciplina contenuta nell'originario comma 102 dell'articolo unico - in cui, a seguito della presentazione del c.d. maxiemendamento da parte del Governo, è stata conglobata gran parte della finanziaria 2005 – prevedeva che le nuove assunzioni a tempo indeterminato di regioni ed autonomie locali dovessero essere contenute (in via generale e salvo eccezioni specifiche) "entro percentuali non superiori al 20 per cento per l'anno 2005, al 20 per cento per l'anno 2006 e al 50 per cento per l'anno 2007 delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno precedente".

Una norma, quindi, ancora più restrittiva di quelle censurate dalla Corte Costituzionale.

Ma soprattutto una norma che, al pari di queste ultime, non si limitava a prescrivere un obiettivo complessivo di contenimento della spesa pubblica ma (illegittimamente) individuava in via unilaterale ed imponeva agli enti autonomi gli strumenti per perseguirlo ^[6].

In questa prospettiva si coglie il senso delle correzioni apportate nel corso dei due ulteriori passaggi parlamentari, a seguito di quali il predetto comma 102 è definitivamente confluito nel comma 98 della legge finanziaria.

Tale ultima disposizione, oltre a rimettere la definizione di criteri e limiti per le nuove assunzioni a tempo indeterminato, da parte di Regioni, enti locali ed enti del Servizio sanitario nazionale per il triennio 2005-2007, a successivi accordi da concludere in sede di Conferenza unificata (e da recepire nei consueti D.P.C.M., secondo la procedura "promossa" dalla Corte), si limita a definire (impegnativi) *targets* di riduzione della spesa, assegnandone il perseguimento alle autonome scelte gestionali di ciascuna amministrazione, senza fissare alcun tetto ^[7].

6. L'estensione della disciplina vincolistica alle assunzioni dei segretari comunali e provinciali.

Il blocco delle assunzioni previsto dal comma 95 trova dunque applicazione nei confronti delle assunzioni di personale a tempo indeterminato delle amministrazioni dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche *ivi* elencate.

Fra queste, il generico riferimento alle "agenzie" consente di ricomprendere agevolmente anche l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, istituita dall'articolo 17, comma 76, della legge 15 maggio 1997, n. 127, ora confluito nell'art. 102 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Il secondo periodo del comma 95 si preoccupa poi di precisare che il divieto di assunzione si applica – oltre che al personale mantenuto dall'art. 3 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 in regime di diritto pubblico ^[8] – anche alle assunzioni dei segretari comunali e provinciali.

E' noto però che i segretari comunali e provinciali sono iscritti in un albo nazionale (articolato in sezioni regionali), cui accedono per concorso, e sono *dipendenti* della già citata Agenzia autonoma, appositamente istituita per la gestione dell'albo stesso e dotata di personalità giuridica di diritto pubblico.

Ad una prima lettura, pertanto, l'esplicito riferimento a tale particolare figura professionale potrebbe apparire superfluo, potendosi ritenere operante il divieto di assunzione nei confronti di tutti i dipendenti delle agenzie per effetto della sola previsione contenuta nel primo periodo del comma 95 citato.

Senonché i segretari comunali e provinciali sono tradizionalmente contraddistinti da uno *status* giuridico del tutto peculiare, pur figurando alle dipendenze dell'Agenzia al pari del personale che – inserito nella dotazione organica prevista dall'art. 7 del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465 – opera presso la stessa per garantirne il funzionamento ^[9].

Risultano infatti legati all'Agenzia da un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ma dipendono funzionalmente dal sindaco o dal presidente della provincia che li hanno designati, divenendo (per effetto della successiva assegnazione dell'Agenzia) titolari di un rapporto di servizio a tempo determinato con l'ente locale presso il quale sono stati chiamati ad operare.

Ed è probabilmente la "duplice veste" giuridica che connota in modo così peculiare la categoria ad aver indotto il Legislatore ad estendere espressamente il regime di blocco delle assunzioni anche ai segretari comunali e provinciali, onde fugare in tal modo ogni dubbio in merito ^[10].

7. Gli effetti del blocco delle assunzioni dei segretari comunali e provinciali.

L'estensione del blocco delle assunzioni ai segretari comunali e provinciali preclude, dunque, la costituzione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'Agenzia per tutto il triennio 2005-2007.

Si tratta però di comprendere in che termini il blocco opererà nei confronti degli aspiranti segretari comunali che hanno conseguito (o che stanno per conseguire) l'abilitazione concessa dalla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale in esito al corso-concorso di accesso alla carriera.

Di certo il blocco non potrà loro precludere l'iscrizione all'albo nazionale e la loro eventuale assegnazione alle sezioni regionali in cui esso si articola, come ha sostenuto in proposito autorevole dottrina ^[11].

Ed infatti, nonostante che all'indomani della riforma dell'ordinamento della categoria dei segretari comunali e provinciali – intervenuta con la legge n. 127/1997 (c.d. Bassanini-*bis*) – si fosse diffusa la tesi che identificava in tale iscrizione il momento costitutivo del rapporto di lavoro con l'Agenzia ^[12], si deve ritenere che essa segni invece il sorgere, tra Agenzia e vincitore del corso-concorso, di una relazione giuridica molto più blanda, per effetto della quale va riconosciuto in capo all'iscritto solo la titolarità di una aspettativa di diritto alla nomina del Sindaco ed alla conseguente costituzione del rapporto di lavoro con l'Agenzia medesima.

A fronte di ciò non gravano sull'iscritto all'albo le tipiche obbligazioni correlate al sorgere del rapporto di lavoro con l'Agenzia, non trovando ad esempio applicazione nei suoi confronti le disposizioni in materia di incompatibilità di cui all'art. 16 del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465 ^[13].

La fattispecie costitutiva del rapporto di lavoro con l'Agenzia non può dunque ritenersi perfezionata con la semplice iscrizione all'albo. Quest'ultima assume rispetto ad essa il valore di un indispensabile adempimento prodromico, di un elemento costitutivo necessario ma non sufficiente alla sua integrazione.

A seguito del completamento del processo di privatizzazione del rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali operato dalla legge n. 127/1997, infatti, il rapporto di lavoro con l'Agenzia nazionale non può instaurarsi se non sulla base di un apposito *contratto individuale*.

Ciò si ricava anzitutto dall'applicazione, al caso di specie, dei principi e delle regole derivanti dalla riforma del pubblico impiego – ora pienamente utilizzabili anche in relazione alla categoria dei segretari comunali, inizialmente esclusa dal processo di privatizzazione avviato dal D.Lgs. n. 29/1993 ^[14] – ed in particolare dell'art. 2, comma 3, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, col quale viene affermato il *fondamento contrattual-privatistico* del rapporto di lavoro pubblico, la cui costituzione non è più espressione di potere pubblico ma di autonomia privata.

Rispetto a tali principi, dunque, la disciplina negoziale introdotta dall'art. 15 del CCNL dei segretari comunali e provinciali stipulato il 16 maggio 2001 presenta una natura meramente ricognitiva. Tale disposizione segna il definitivo superamento dell'equivoco sorto all'indomani della riforma dell'ordinamento giuridico dei segretari comunali e provinciali in ordine alle modalità di costituzione del rapporto di lavoro con l'Agenzia facendo discendere infatti espressamente la costituzione del rapporto di lavoro con l'Agenzia nazionale dalla stipulazione del contratto individuale di lavoro. Di questo subordina la sottoscrizione alla prima nomina a segretario comunale, ancorando inoltre rigidamente – al secondo comma, lett. a) – la data di inizio del rapporto di lavoro con l'Agenzia a quella della prima effettiva assunzione in servizio.

La disciplina richiamata delinea quindi la costituzione del rapporto di lavoro con l'Agenzia quale fattispecie negoziale complessa, che per un verso postula l'iscrizione all'albo (e la successiva assegnazione alla sezione regionale), e per l'altro richiede la nomina del sindaco, facendo dipendere da essi la stipulazione del relativo contratto ^[15].

E' quindi la stipulazione del contratto individuale di lavoro ad essere preclusa, a pena di nullità ex art. 1418 c.c., dalla disciplina inibitoria prevista dalla finanziaria 2005, e non l'iscrizione all'albo, rispetto alla quale, anzi, coloro che hanno conseguito o conseguiranno l'abilitazione da parte della SSPAL vantano un vero e proprio diritto soggettivo che non viene in alcun modo scalfito dalla normativa in esame ^[16].

8. Il blocco delle assunzioni dei segretari comunali e provinciali quale strumento di contenimento della spesa degli enti locali...

Si è già visto come il divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato previsto dal comma 95, si inserisca in un più ampio contesto di interventi tutti preordinati all'attuazione del *principio di contenimento della spesa pubblica*.

Il che non si ricava solamente dall'univoca formulazione delle norme di legge, ma discende dalla natura stessa dello strumento normativo utilizzato.

La disposizione in esame, infatti, è contenuta "non in una legge qualsiasi, ma nella legge finanziaria, vale a dire in uno strumento legislativo che, secondo quanto previsto dall'art. 11 della legge 5 agosto 1978 n. 468, ha lo scopo precipuo ed assorbente di adeguare le entrate e le uscite del cosiddetto settore pubblico allargato agli obiettivi di politica economica". Se ne ricava che, il divieto di nuove assunzioni contenuto nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, "avendo lo scopo esclusivo di contenere entro certi limiti la spesa pubblica per le nuove assunzioni nelle PP.AA., va interpretato come divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, se ed in quanto tali assunzioni importino aggravii sulla spesa pubblica" ^[17].

In altri termini, il blocco delle assunzioni di cui al comma 95 dell'articolo unico della finanziaria 2005, non mira *sic et simpliciter* a comprimere gli organici delle amministrazioni pubbliche, ma risponde in via esclusiva alla *ratio* del contenimento dei costi della spesa pubblica.

Ora, il divieto di procedere a nuove assunzioni di segretari comunali e provinciali è inserito nel corpo del comma 95, nell'ambito cioè di una disposizione che, attraverso lo strumento del blocco delle assunzioni, è chiaramente preordinata a contenere la spesa pubblica per il personale di *amministrazioni statali o di altre pubbliche amministrazioni a carattere nazionale*.

Ma se è vero che i segretari comunali e provinciali dipendono da una Agenzia nazionale autonoma dotata di personalità di diritto pubblico, occorre verificare in concreto su quale tipologia di spesa incida realmente il blocco delle assunzioni in parola, anche al fine di apprezzarne la compatibilità con i principi elaborati dalla Corte Costituzionale con la sentenza sopra esaminata .

Ebbene, va ricordato in proposito che il rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali è caratterizzato da una peculiare dissociazione soggettiva che vede distinti l'effettivo titolare del rapporto di lavoro (l'Agenzia) dal soggetto titolare del rapporto di dipendenza funzionale (l'ente comunale o provinciale), derivando da ciò che il loro trattamento economico è interamente posto a carico dell'ente effettivamente destinatario della prestazione lavorativa. La relativa spesa, cioè, grava, di regola, direttamente sui bilanci degli enti locali.

Si potrebbe obiettare che l'utilizzo del segretario da parte dell'ente locale non avviene in modo esclusivo o comunque senza soluzioni di continuità, verificandosi in modo fisiologico nel

percorso lavorativo di questa figura professionale situazioni (revoca, mancata conferma) da cui deriva il suo collocamento in disponibilità, con oneri in questo caso a carico dell'Agenzia. In altri termini, il blocco in esame potrebbe rinvenire comunque la sua ragione giustificatrice nella finalità di contenere non tanto le spese *attuali* relative al trattamento economico dei segretari in servizio, quanto quelle *future* che in tali ipotesi graverebbero sull'Agenzia.

Senonché per le sue spese di funzionamento e per quelle comunque occorrenti per la realizzazione degli obiettivi ad essa assegnati dalla legge, l'Agenzia autonoma provvede attingendo alle risorse del fondo finanziario di mobilità istituito dall'art. 17, comma 73, della l. n. 127/1997 (ora art. 102, comma 5, del D.Lgs. n. 267/2000) e disciplinato dall'art. 20 del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465.

Tale fondo è posto interamente a carico degli enti locali, viene percentualmente determinato sul trattamento economico del segretario dell'ente ed è graduato in rapporto alla dimensione dell'ente. In esso confluiscono, altresì, i proventi dei diritti di segreteria di cui all'articolo 42 della legge 8 giugno 1962, n. 604, e s.m.i.

Anche gli oneri finanziari connessi al collocamento in disponibilità dei segretari gravano dunque, in ultima analisi, sui bilanci di comuni e province.

In questa ottica visuale, pertanto, il blocco delle assunzioni dei segretari comunali e provinciali si risolve sostanzialmente in uno strumento statale di contenimento della spesa delle autonomie locali.

Il che solleva seri dubbi sulla compatibilità di tale misura con l'attuale quadro costituzionale, in base al quale – secondo quanto statuito dalla Corte Costituzionale con la ricordata sentenza n. 390/2004 – la legge statale può fissare per le autonomie regionali e locali obiettivi complessivi di finanza pubblica ovvero criteri generali di contenimento della spesa, ma non può imporre nel dettaglio agli altri livelli di governo gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi.

9 ...e gli ulteriori dubbi sulla sua legittimità costituzionale.

Analoghe perplessità derivano poi dalle dirette ricadute che l'imposizione del blocco in esame produce, sotto il profilo funzionale ed organizzativo, sul mondo delle autonomie locali.

La legge statale si trova infatti ad incidere su una figura professionale che, a seguito delle ultime evoluzioni subite dal suo *status* giuridico, ha ormai smesso i panni del funzionario statale ^[18] per assumere quelli del professionista abilitato, iscritto ad uno specifico albo, posto alle dipendenze di una Agenzia autonoma ma sempre destinato ad operare al servizio degli enti locali ^[19].

Per un verso, dunque, con la riforma del 1997 si è cercato di soddisfare l'esigenza "di svincolare la figura del segretario comunale dal potere centrale, e precisamente, dal Ministero dell'Interno, dal quale essa dipendeva, e ciò a vantaggio dell'autonomia dell'ente"; per l'altro i segretari sono stati posti alle dipendenze di una Agenzia appositamente costituita, onde conservare, comunque, "un collegamento con l'amministrazione pubblica, ai fini della gestione non decentrata di alcuni aspetti fondamentali del rapporto di lavoro, tra i quali la formazione e lo sviluppo di una particolare professionalità pubblica, volti alla creazione di una vera e propria dirigenza pubblica territoriale" ^[20].

Ad ogni modo, non può revocarsi in dubbio che a questa peculiare ed autonoma tipologia professionale l'attuale ordinamento abbia inteso attribuire un ruolo centrale e partecipativo del processo di crescita e di sviluppo degli enti locali, presso i quali, non a caso, i segretari prestano servizio in modo tendenzialmente esclusivo (fatte salve, cioè, le ipotesi di collocamento in disponibilità).

La dipendenza funzionale dal Sindaco o Presidente della provincia, unitamente alla coincidenza tra la durata del rapporto di servizio e la durata del mandato amministrativo di questi ultimi, offre ulteriore conferma del collegamento diretto tra le funzioni del segretario e quelle del governo locale e l'intima connessione di questa figura di vertice con le vicende e gli equilibri funzionali ed organizzativi dell'ente ^[21].

Il segretario comunale e provinciale si colloca infatti, oggi, all'interno della struttura organica dell'ente, quale figura professionale "obbligatoria", secondo una scelta che ha privilegiato l'esistenza di un referente a garanzia della omogeneità ed unitarietà organizzativa nell'ambito del complesso ed eterogeneo sistema delle autonomie locali.

La sua "sopravvivenza" alle proposte abrogative della categoria - emerse nell'ambito del dibattito che ha preceduto la riforma del suo ordinamento giuridico - è legata inoltre alla necessità di rispondere concretamente ad una esigenza di funzionalità avvertita in particolare modo dagli enti di minori dimensioni, carenti di professionalità elevate con compiti di gestione e coordinamento, se non individuabili appunto nella persona del segretario ^[22].

Il legame strettissimo che questa figura vanta con il mondo delle autonomie locali trova poi una conferma ulteriore sotto il profilo sistematico, dal momento che il CCNL quadro sulla definizione dei comparti di contrattazione stipulato il 2 giugno 1998, ha sancito l'uscita dei segretari comunali dal comparto "Ministeri" collocandoli, seppure peculiarmente, nella contrattazione collettiva del comparto "Regioni ed autonomie locali".

Dalle considerazioni che precedono sembra pertanto emergere come il legislatore, nell'estendere il blocco delle assunzioni ai segretari comunali e provinciali, non pare aver tenuto in adeguata considerazione le peculiarità che contraddistinguono questa particolare figura professionale.

Così, dietro la parvenza del blocco delle assunzioni di una Agenzia autonoma nazionale sembra emergere, in realtà, una profonda incisione della sfera dell'autonomia finanziaria ed organizzativa delle autonomie locali.

Il blocco in esame infatti non consegue solo l'effetto sostanziale della contrazione di una spesa che fa capo esclusivamente agli enti locali, ma persegue anche l'ulteriore obiettivo di determinare il "congelamento" del numero dei segretari attualmente in servizio.

In tal modo viene introdotto all'interno del sistema delle autonomie locali un elemento di forte contraddizione e di squilibrio.

Per un verso, appare evidente il contrasto con le norme del testo unico sull'ordinamento degli enti locali che disciplinano questa figura professionale, prevedendone la presenza obbligatoria presso ogni amministrazione locale ^[23]; ciò mentre l'attuale numero dei segretari comunali e provinciali iscritti all'Albo nazionale di categoria risulta da tempo inferiore al limite fissato dalla legge ^[24], risultandone conseguentemente frustrata l'esigenza di garantire quell'"*adeguata opportunità di scelta*" che deve essere assicurata ai sindaci ed ai presidenti di provincia in occasione della loro nomina.

Per l'altro, l'effetto del blocco delle assunzioni operante nel triennio 2005-2007 finisce con privare, con pesante effetto discriminatorio, un considerevole numero di comuni della prospettiva stessa di beneficiare di una figura professionale centrale, con inevitabili ripercussioni sotto il profilo organizzativo e della funzionalità dei servizi ^[25].

Anche da questo angolo visuale, dunque, emerge come il legislatore avrebbe dovuto mostrare una maggiore cautela nell'estendere il vincolo alle assunzioni del comma 95 alla categoria dei segretari comunali e provinciali.

Un intervento di tale portata, infatti, avrebbe richiesto il fattivo coinvolgimento del mondo delle autonomie locali, in mancanza del quale esso presenta diversi profili di dubbia compatibilità con l'attuale quadro costituzionale.

Lo strumento utilizzato, infatti, coniato in una stagione anteriore a quella della riforma costituzionale del 2001, ha conservato una impronta centralista ed unilaterale, che mal si concilia con l'ampia sfera di autonomia riconosciuta alle autonomie locali dal nuovo assetto costituzionale e che non a caso è stata già sanzionata dal giudice delle leggi.

[1] E' appena il caso rilevare come il limite previsto dalla norma sia solo di tipo numerico. Il *turn over* non dovrebbe pertanto incontrare limiti legati alla categoria professionale dei dipendenti che cessano dal servizio, né alla loro incidenza sul costo per il personale, come era invece prevedibile attendersi da una misura inserita in un contesto di interventi diretti ad assicurare il contenimento della spesa del personale.

[2] Cfr. il comma 102 della legge finanziaria.

[3] Rispetto alla versione precedente, recata dall'art. 34 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (finanziaria 2003), la disciplina posta dalla finanziaria 2005 in tema di rideterminazione delle dotazioni organiche fissa obiettivi di contenimento della spesa più rigorosi, imponendo il conseguimento di un risparmio non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione. Siffatto obbligo ha poi carattere generale: a differenza che nella sua versione precedente, infatti, esso viene imposto a tutte le amministrazioni pubbliche, senza che siano esentati da tale adempimento i Comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti.

[4] La Corte, più precisamente, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 34, comma 11, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), e dell'art. 3, comma 60, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004) - disposizioni di contenuto praticamente identico -, limitatamente alla parte in cui disponevano che le assunzioni a tempo indeterminato dovevano, comunque, essere contenute entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno precedente.

[5] Corte Cost. 17 dicembre 2004, n. 390, in www.cortecostituzionale.it.

[6] In questi termini, testualmente, M. BARBERO, *"Blocco delle assunzioni": le ragioni di una bocciatura (nota a Corte cost. n. 390/2004)*, in www.federalismi.it, numero 1/2005.

[7] Così, ancora, M. BARBERO, *"Blocco delle assunzioni": le ragioni di una bocciatura (nota a Corte cost. n. 390/2004)*, cit..

[8] Magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati e procuratori dello Stato, personale militare e delle Forze di polizia di Stato, personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia nonché dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'articolo 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 17 luglio 1947, n. 691, e dalle leggi 4 giugno 1985, n. 281, e 10 ottobre 1990, n. 287, professori e ricercatori universitari.

[9] Ricordiamo, però, che il Regolamento citato consente all'Agencia di avvalersi, per le proprie esigenze di funzionamento, anche dei segretari comunali e provinciali collocati in disponibilità, previa deliberazione del consiglio nazionale di amministrazione e nei limiti delle disponibilità di bilancio.

[10] Sul mantenimento della natura ibrida della posizione ricoperta dal segretario a seguito della legge n. 127 del 1997, cfr. G. VIRGA, *La figura del segretario comunale dopo la legge Bassanini n. 127/1997*, in *N. rass. amm. com.*, 1997, 2198; I. ANTONINI, *I segretari comunali e provinciali dopo la riforma contenuta nella legge n. 127 del 1997*, in *L.P.A.*, 1998, 961.

[11] Cfr., in tal senso, A. BIANCO, *Finanziaria 2005: margini ridotti per le assunzioni*, in *Guida al pubblico impiego locale*, 2005, n. 1, 18, secondo il quale, infatti, il blocco deve intendersi riferito all'iscrizione all'albo dei segretari vincitori di concorso.

[12] L. IUDICELLO, *La riforma dell'ordinamento dei segretari comunali e provinciali (L. n. 127/1997 e D.P.R. n. 465/1997)*, in *L.P.A.*, 1998, 496, secondo il quale "il rapporto di lavoro di a tempo indeterminato con l'Agencia si instaura nel momento in cui viene conseguita l'iscrizione all'Albo dei segretari comunali e provinciali". In senso analogo, cfr. Cassazione Sez. Un., sent. 14 maggio 2001, n. 205, dove si legge: "l'assunzione delle mansioni di segretario nel singolo comune o provincia (...) dà vita non ad un rapporto d'impiego con l'ente territoriale, in sostituzione di quello *costitutosi con l'Agencia per effetto dell'iscrizione all'albo* (...)". Va evidenziato, però, come entrambe le opinioni siano precedenti alla disciplina circostanziata introdotta sul punto dal CCNL dei segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001.

[13] Il quale a sua volta rinvia alla disciplina prevista in materia dall'art. 53 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

[14] In proposito merita ricordare che l'art. 73 del D.lgs. n. 29/1993 manteneva fermo il regime pubblicistico del rapporto di lavoro dei segretari comunali, contrattualizzandone soltanto il relativo trattamento economico (cfr. art. 40 CCNL Ministeri e accordo successivo del 14 luglio 1995). Tale soltanto parziale privatizzazione del rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali è stata successivamente superata nell'ambito del complessivo disegno di riforma della figura del segretario comunale contenuto nei commi dal 67 all'86 dell'art. 17 della legge n. 127/1997 e nel successivo regolamento di attuazione (il D.P.R. n. 465/1997). La piena privatizzazione del rapporto di lavoro del segretario comunale con l'Agencia, ottenuta per effetto della legge n. 127/1997, è stata infine completata e chiarita con la regolamentazione negoziale introdotta con il CCNL del 16 maggio 2001. Cfr. in tal senso A. M. MATTEUCCI, *Questioni in materia di nomina e di revoca dei segretari comunali*, in *L.P.A.*, 2000, 1134.

[15] Fermo restando la previa presentazione all'Agencia della documentazione prescritta dal bando e la rimozione di eventuali cause di incompatibilità.

[16] E' la stessa normativa regolamentare (art. 13, comma 6, del D.P.R. n. 465/1997) a qualificare in termini di diritto soggettivo la pretesta dei concorrenti inclusi nella graduatoria finale del corso-concorso all'iscrizione all'albo nazionale nella fascia iniziale. Ciò in modo analogo a quanto costantemente statuito dalla Suprema Corte in tema di iscrizione agli albi degli ordini e dei collegi professionali, in relazione alla quale l'aspirante in possesso dei requisiti richiesti vanta un vero e proprio diritto soggettivo. Cfr., fra le tante, Cassazione civ., Sez. Un. 2 maggio 1994, n. 4181.

[17] In tal senso: T.A.R. Molise, Campobasso, 1 ottobre 2003, n. 697, in *www.unicz.it/lavoro*, che con tali motivazioni ha escluso carattere assoluto al divieto di nuove assunzioni previsto dall'art. 34, comma 4, della finanziaria 2003.

[18] Come prevedeva l'art. 52 della legge n. 142/1990. Prima della riforma del 1997, i segretari comunali e provinciali appartenevano ad un ruolo speciale del Ministero dell'Interno ed erano considerati a tutti gli effetti personale ministeriale, tant'è che la disciplina del loro rapporto di

lavoro era comune a quella prevista per il personale ministeriale, contenuta nella legge n. 312/1980 e successivi contratti.

[19] Cfr. Direttiva del 30 marzo 2000 del Dipartimento della Funzione pubblica indirizzata all'ARAN in occasione dell'avvio delle trattative per la stipulazione del CCNL per i segretari comunali e provinciali.

[20] I. ANTONINI, *I segretari comunali e provinciali dopo la riforma contenuta nella legge n. 127 del 1997*, cit., 964.

[21] Anche l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, destinataria del blocco, presenta caratteristiche che ne fanno risaltare lo stretto legame con il mondo delle autonomie locali.

Essa è infatti chiamata a gestire, come detto, il rapporto di lavoro di un'autonoma tipologia professionale destinata, per definizione, ad operare a servizio degli enti locali; deve il suo funzionamento ad un fondo alimentato in via esclusiva da risorse provenienti dagli enti locali ed il suo consiglio di amministrazione registra una rilevante presenza di rappresentanti degli enti locali

[22] I. ANTONINI, *op. cit.*, 963.

[23] Cfr. l'art. 97, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000, secondo il quale "il comune e la provincia hanno un segretario titolare dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali".

[24] Si veda l'art. 98, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000, ai sensi del quale "Il numero complessivo degli iscritti all'albo non può essere superiore al numero dei comuni e delle province ridotto del numero delle sedi unificate, maggiorato di una percentuale determinata ogni due anni dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia".

[25] La centralità di questa figura si coglie peraltro in modo più agevole nel contesto organizzativo dei comuni di minore dimensione demografica, nei quali l'assenza di personale con qualifica dirigenziale fa risaltare ulteriormente il valore essenziale del contributo professionale offerto dal segretario. Ed è paradossalmente proprio su tali enti che il blocco in esame appunta i suoi effetti più deleteri (i segretari di prima nomina possono infatti accedere solo a Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti), impedendo loro di poter beneficiare dell'apporto collaborativo di personale selezionato in base ad un percorso formativo particolarmente qualificante, quale quello previsto dall'art. 13 del D.P.R. n. 465/1997. Paradosso che risalta con maggiore evidenza se si considera che, per un verso, tali enti sono esclusi (ex art. 1, comma 21) dall'applicazione del patto di stabilità; e che, per l'altro, per tutta conseguenza – almeno secondo l'interpretazione che appare preferibile – l'interpretazione sistematica della legge finanziaria induce a non ritenere operante per essi il blocco delle assunzioni. Per quest'ultima indicazione esegetica, si veda L. OLIVERI, *L'assoggettabilità dei piccoli comuni al "tetto" alle assunzioni nel 2005 – La real politik del Ministero dell'economia*, in questa Rivista, n. 2/2005. *Contra*, però, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni, Ufficio II, circolare prot. n. 0012622 del 8.2.2005, n. 4.