

## **LA MOBILITÀ DEI SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

analisi critica del parere del Consiglio di Stato, sez.I,  
n. 2903/2003 del 4/02/2004

**Memoria depositata nella riunione del 21 luglio 2004 presso il  
Dipartimento della Funzione Pubblica**

# **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

## **1. Premessa**

Lo scopo della presente memoria è quello di manifestare alle altre parti l'orientamento dell'Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali (U.N.S.C.P.) sul parere in epigrafe reso dal Consiglio di Stato al Dipartimento della Funzione Pubblica in materia di mobilità dei Segretari Comunali e Provinciali (allegato A).

Gli incontri del 26 maggio e del 21 luglio 2004 traggono origine dalla comunicazione del citato parere all'Agcs e alle OO.SS. e si ricollegano ad analoghi incontri tenuti sullo stesso tema e tra le stesse parti nel gennaio-febbraio 2002 e all'istituzione di un apposito Tavolo tecnico ristretto, in occasione del quale l'U.N.S.C.P. presentò l'apposita memoria del 28 febbraio 2002 inoltrata al Coordinatore dell'epoca Dott. Stancanelli (allegato B).

Neppure va dimenticato in questa premessa che il tema della mobilità dei Segretari Comunali e Provinciali (volontaria e d'ufficio) ha costituito uno dei punti principali del verbale d'intesa siglato presso il Viminale il giorno 23 luglio 2003 tra il Ministero dell'Interno, l'Agcs, l'ANCI, l'UPI e le OO.SS rappresentative della categoria.

## **2. I quesiti posti dal Dipartimento della Funzione Pubblica**

Ci preme anzitutto rilevare che questa Organizzazione Sindacale, pur conoscendo il contenuto del citato parere del Consiglio di Stato, non conosce a tutt'oggi i quesiti posti dal Dipartimento della Funzione Pubblica per l'ottenimento del parere.

Al riguardo infatti non è irrilevante conoscere se nei quesiti posti al Consiglio di Stato sia stato dato spazio alle perplessità e alle tesi prospettate dall'Organizzazione Sindacale maggiormente rappresentativa della Categoria nella memoria del 28 febbraio 2002.

Neppure appare irrilevante il fatto che il citato parere del Consiglio di Stato sia stato richiesto dal Dipartimento della Funzione Pubblica con relazione Prot. n. 4166/09/SP del 1 luglio 2003, quando il giorno 23 dello stesso mese si siglava presso il Ministero dell'Interno un'intesa proprio sul tema della mobilità dei Segretari Comunali e Provinciali.

Ciò che si lamenta in sostanza è che, nonostante gli incontri dei primi mesi del 2002 e le intese in corso di concertazione nello stesso periodo presso il Ministero dell'Interno, siano stati inoltrati sulla tematica dei quesiti al Consiglio di Stato senza una preventiva concertazione degli stessi e senza che lo stesso Giudice, chiamato ad esprimersi in sede consultiva, abbia potuto accedere alle numerose perplessità, alle analisi storico-giuridiche e alle diverse tesi prospettate dalle organizzazioni sindacali di categoria.

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

La lamentela -come già detto- non è priva di rilevanza (sostanziale e non formale!), in quanto il Consiglio di Stato, chiamato ad esprimersi in sede consultiva, è vincolato dai limiti dimensionali degli stessi quesiti posti, mancando evidentemente la fase dialettica del contenzioso che investe il Giudice Amministrativo in sede giurisdizionale.

E' mancata cioè, in tale circostanza, la possibilità per le OO.SS di prospettare le proprie tesi, peraltro non a sostegno di interessi individuali, ma a tutela degli interessi diffusi della Categoria.

### **3. Il parere del Consiglio di Stato**

Come già detto al paragrafo precedente il parere del Consiglio di Stato dà risposta ai quesiti (non conosciuti) formulati dal Dipartimento della Funzione Pubblica, ma non concretizza una compiuta disamina sistematica della materia, né risponde ad una completa prospettazione delle problematiche e delle circostanze storico giuridiche inerenti la materia.

Ciò non di meno detto parere assume, per alcuni aspetti, grande valore per la tutela degli interessi diffusi della Categoria.

Nella precedente memoria del 28 febbraio 2002 (allegato B), infatti, si contrastò tenacemente la tesi, all'epoca sostenuta dai funzionari del Dipartimento della Funzione Pubblica (tesa evidentemente ad una completa disapplicazione degli artt. 18 e 19 del Regolamento n. 465/1997), fondata sull'assunto che con il passaggio dalla legge n. 127/1997 all'atto di riordino legislativo del TUEL si sarebbe realizzata una abrogazione delle citate disposizioni regolamentari ed in particolare della mobilità "volontaria" di cui all'art. 19, 11° comma (e del collocamento in soprannumero richiamato dalla stessa disposizione!) residuando semplicemente la mobilità d'ufficio al decorso dei quattro anni di cui all'art. 19 u.c., in quanto espressamente replicata all'art. 101 u.c. del TUEL.

La tesi contraria dell'U.N.S.C.P. (come si può riscontrare nell'allegato B) fu fondata su una rigorosa ricostruzione esegetica delle norme del TUEL, della L. 127 e del Regolamento 465, anche con riferimento agli atti parlamentari della stessa Relazione di accompagnamento al D.Lgs 267/2000.

Orbene il parere del Consiglio di Stato al paragrafo 5 fa definitiva giustizia di questa tesi all'epoca prospettata, ribadendo l'autonomia normativa, la viviscenza e il carattere permanente della mobilità volontaria di Segretari Comunali e Provinciali di cui all'art. 19, comma 11, del DPR 465/1997.

Peraltro il Consiglio di Stato opportunamente evidenzia che la tesi all'epoca sostenuta dall'U.N.S.C.P. è stata confermata dalla modifica apportata al citato articolo 19 dall'art. 7, comma 3, della L. n. 3/2003, che individua gli Uffici Territoriali del Governo

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

quali possibili sedi di destinazione dei Segretari.

Ciò che invece non convince affatto nel parere del Consiglio di Stato sono i presupposti giuridici, le motivazioni aprioristiche e le conclusioni cui lo stesso giunge in tema di mobilità d'ufficio dei Segretari Comunali e Provinciali.

Proprio qui non sappiamo quanto abbia inciso sull'opinione del Consiglio di Stato la formulazione dei quesiti posti dal Dipartimento della Funzione Pubblica e la prospettazione delle tesi di riferimento.

Un dubbio però ci viene nel leggere tra le righe del citato parere, come tesi contraria a quella prospettata dal Dipartimento della Funzione Pubblica, quella di una "mobilità a tempo indeterminato", che in verità non è mai stata sostenuta da alcuna delle Organizzazioni Sindacali rappresentative della Categoria: il problema piuttosto è un altro ed è quello della diversa *ratio* tra norme diverse e degli obblighi diversi che in fattispecie diverse la legge pone a carico della Pubblica Amministrazione.

### **4. Il rapporto tra il D.Lgs n. 267/2000 e il D.Lgs n. 165/2001**

Ci tocca ancora ripartire dalla specificità ordinamentale dei Segretari Comunali e provinciali, che è stata ulteriormente ribadita proprio dallo stesso atto legislativo di riordino del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche: l'art. 70, 2° comma, del D.L.vo n. 165/2001 (norme finali) decreta che *"restano ferme le disposizioni di cui al titolo IV, capo II, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, riguardanti i Segretari Comunali e Provinciali"* e che per gli stessi *"il trattamento economico e normativo è definito .... dall'art. 11, comma 8, del Decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465"*, il quale a sua volta sancisce il rinvio all'apposto CCNL per la disciplina del rapporto di lavoro *"dell'autonoma tipologia professionale dei Segretari Comunali e Provinciali"*.

Ne consegue, sul piano ermeneutico, che le fattispecie della "disponibilità" e della "mobilità" dei Segretari Comunali e Provinciali vanno analizzate con esclusivo riferimento ai meccanismi operativi previsti dal TUEL, dal Regolamento n. 465 e dal vigente CCNL, fermi restando (ovviamente) i principi generali (e non le procedure!) del D.L.vo n. 165/2001, qualora non incompatibili con la specificità ordinamentale della Categoria.

Se non si parte da questo presupposto tutto diventa incomprensibile, incoerente ed opinabile e si corre il rischio di concretizzare una vera e propria forzatura della volontà del Legislatore, con possibili travisamenti o alterazioni della stessa

Non esiste a nostro avviso – e lo dimostreremo - alcun "difetto di coordinamento" tra le due diverse normative e neppure emerge "l'esigenza di un intervento normativo" come sostiene il C.d.S., perché si tratta di procedure diverse,

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

sorrette da esigenze diverse, connesse ad accertamenti di tipo diverso e che impongono alla P.A. obblighi comportamentali di diverso ordine.

Le due fattispecie del collocamento in disponibilità e del collocamento in mobilità dei Segretari Comunali e Provinciali sono specificamente previste rispettivamente al 1° comma dell'art. 101 del TUEL (*"il Segretario Comunale o Provinciale non confermato, revocato o comunque privo di incarico è collocato in posizione di disponibilità per la durata massima di quattro anni"*) e al 4° comma dello stesso articolo (*"Decorsi quattro anni senza che abbia preso servizio in qualità di titolare in altra sede il Segretario viene collocato d'ufficio in mobilità presso altre pubbliche amministrazioni nella piena salvaguardia della posizione giuridica ed economica."*).

A ben vedere queste due fattispecie sono profondamente diverse, ed anzi inverse, rispetto a quelle previste genericamente dagli artt. 33 e 34 del D.L.vo n. 165/2001 per il personale delle pubbliche amministrazioni: basti pensare che, mentre il D.L.vo n. 165/2001 prevede prima delle minuziose procedure di mobilità collettiva e poi, in ultima analisi, il collocamento in disponibilità (con trattamento economico ridotto e per la durata massima di 2 anni), il TUEL, invece, dispone l'immediato collocamento in disponibilità del Segretario comunque privo d'incarico e, in caso di permanenza ininterrotta per quattro anni in tale posizione, il collocamento (d'ufficio!) in mobilità presso altre PP.AA: *"nella piena salvaguardia della posizione giuridica ed economica"*.

La differenza è profonda e non è certo una svista: nella volontà del Legislatore non esistono lacune od errori!

Alle diversità di previsione legislativa corrispondono diversità ordinamentali e, prim'ancora, diversità valutative nella stessa coscienza sociale.

Dov'è dunque la "ratio" di queste diversità?

Occorre preliminarmente rilevare che le procedure di mobilità e di collocamento in disponibilità di cui agli artt. 33 e 34 del D.L.vo n. 165 traggono origine dalla rilevazione di (impreviste) eccedenze di personale (i cui motivi – come dice la norma – vanno di volta in volta indagati), mentre quelle del TUEL affondano le proprie radici nel processo di riforma delle Autonomie Locali e, segnatamente, in quella parte di riforma che riguarda la Categoria dei Segretari Comunali e Provinciali.

Il perno della Riforma – come si sa - fu non più l'assegnazione di un Segretario iscritto in un ruolo, ma la "scelta" dello stesso all'interno di un albo da parte del Sindaco; anzi l'albo doveva essere dimensionato in modo tale da consentire al Sindaco una "vera" scelta.

Questa chiave di volta della Riforma fu sancita all'art. 17, comma 77, della legge n. 127/1997 (ora art. 98, 2° comma, TUEL), ove si dispone che l'Albo dei Segretari è pari al numero delle sedi di Segreteria *"maggiorato di una percentuale .....*

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

*funzionale all'esigenza di garantire una adeguata opportunità di scelta da parte dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia".*

L'art. 9, 4° comma, del Regolamento, per garantire tale opportunità, pone inoltre in capo al C.d.A. dell'Agenzia l'obbligo di determinare tale maggiorazione *"nella prima seduta e, successivamente, con cadenza biennale"*.

Se questa fu la scelta del Legislatore, è evidente che la presenza nell'Albo di Segretari in posizione di disponibilità non è (come per l'art. 33 del D.L.vo n. 165) una rilevazione di eccedenze (impreviste) di personale, ma è una regola costante del sistema; non è un fatto "patologico", ma un fatto "fisiologico"!

In secondo luogo risulta altresì evidente che il Legislatore non poteva non interessarsi, per la stessa funzionalità degli Enti Locali, del grosso impatto che tale trasformazione epocale avrebbe avuto sulla Categoria e sul sistema di relazioni nel mondo delle autonomie locali.

E' da questa preoccupata esigenza (che è cosa ben diversa dalla rilevazione di eccedenze di cui all'art. 33 del D.L.vo n. 165) che trae origine la disciplina del collocamento in mobilità dei Segretari Comunali e Provinciali di cui agli artt. 18 e 19 del Regolamento n. 465.

Non ci è dato conoscere se queste tesi siano state prospettate o meno al Consiglio di Stato, o se allo stesso siano state manifestate semplicemente delle incertezze.

Sostiene infatti il C.d.S che :

*"L'incertezza cade sulla procedure da applicare alla scadenza del quadriennio di iscrizione negli elenchi della disponibilità presso l'Agenzia, poiché né l'uno né l'altro testo normativo forniscono indicazioni circa la disciplina della "mobilità d'ufficio".*

*Osserva la Sezione che proprio questa indeterminatezza indica che si è inteso operare un rinvio alla mobilità d'ufficio quale è disciplinata, per la generalità del personale dipendente da amministrazioni pubbliche, dal citato D.Lgs. n. 165/2001, le cui norme, in virtù dell'esplicita portata generale affermata nell'art. 1, comma 2, trovano applicazione in tutti i settori dell'impiego pubblico, ove non sia diversamente disposto".*

Il fatto è che proprio l'art. 101, comma 1, del TUEL dispone diversamente: non dice che, decorso il quadriennio, nei confronti del Segretario in disponibilità vengono attivate le procedure di mobilità d'ufficio di cui al D.Lgs. n. 165/2001, ma che lo stesso "viene collocato d'ufficio in mobilità presso altre pubbliche amministrazioni...." Quello che non si vuole capire è che gli obblighi che la legge pone in capo alla P.A. sono diversi: l'obbligo (fondato sulle due diverse "rationes" sopra ricordate) non è

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

semplicemente quello formale di attivare le procedure di mobilità d'ufficio, ma è quello sostanziale di collocare d'ufficio (e di fatto) il Segretario in mobilità presso altre pubbliche amministrazioni!.

E se anche ciò non bastasse, a nulla vale richiamare la portata generale del D.Lgs. n. 165/2001, che (giustamente osserva il C.d.S.) risulta testualmente sancita all'art. 1, comma 2, dello stesso corpo normativo, perché non si può dimenticare che il D.Lgs. n. 267/2000 non è una legge qualsiasi, ma è una legge (fin dall'originaria 142) che la dottrina ha classificato come "legge rinforzata", in virtù della forza testualmente riconosciutale dall'art. 1, comma 4, ove si dispone che "*le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni*".

E non ci risulta che la disposizione di cui all'art. 101, comma 1, del TUEL sia stato espressamente modificato dal D.Lgs. n. 165/2001, né da altre leggi della Repubblica!

Anzi – come già ricordato - l'art. 70, comma 2, (norme finali) del D.Lgs. n. 165/2001 dice esattamente il contrario: "*restano ferme le disposizioni di cui al titolo IV, capo II, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, riguardanti i Segretari Comunali e Provinciali*"!

Lo sforzo del C.d.S. di coordinare forzatamente norme diverse, nate nella volontà del Legislatore per presidiare esigenze diverse e per corrispondere a fattispecie di tipo diverso, arriva fino al punto di sostenere (paragrafo N. 4) che "i Segretari Comunali e Provinciali possono essere considerati *personale in eccedenza* soltanto quando, al compimento del quadriennio, non abbiano preso servizio in qualità di titolare di sede o presso altre amministrazioni pubbliche".

Allora occorre chiedersi: il C.d.S. è stato reso edotto che (secondo i dati più recenti) i Segretari che hanno superato il quadriennio di disponibilità sono n. 62, ma che contemporaneamente le sedi vacanti sono ben oltre 450!?

Come può sostenersi, in tale situazione, che questi Segretari debbano essere considerati "personale in eccedenza"!??

Crediamo che queste semplici domande dimostrino emblematicamente quanto sia assurdo forzare il coordinamento di norme di per sé inconciliabili per i motivi già ampiamente esposti e quanto poco – forse - il C.d.S. sia stato edotto circa le specificità di gestione della Categoria.

### **5. Le proposte dell'U.N.S.C.P.**

Da quanto sin qui detto emerge con chiarezza come la mobilità dei Segretari

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

Comunali e Provinciali sia veramente un fenomeno complesso connotato da forti specificità ordinamentali, che coinvolge interessi di diverso ordine: da quelli degli Enti Locali per il pieno sviluppo della Riforma a quelli delle Organizzazioni Sindacali di tutela della Categoria, da quelli dell'Agas a tener bassa la spesa di Bilancio per i Segretari in disponibilità a quelli del Ministero dell'Interno per la vigilanza assegnatagli dall'ordinamento, da quelli del Ministero delle Finanze a contenere la spesa del personale a quelli del Dipartimento della Funzione Pubblica che ha la paternità delle procedure di mobilità.

Di fronte a questa miriade di interessi, non certo convergenti tra loro, è impensabile governare il fenomeno e rispondere alla volontà del Legislatore attraverso atti unilaterali di chiunque sia, foss'anche assistiti da pareri del massimo Giudice Amministrativo in sede consultiva, il quale peraltro ben potrebbe cambiare orientamento sulla base di ulteriori e più complete prospettazioni.

Se si dovesse scegliere questa strada l'Unione è pronta a dare battaglia e a ritirare la propria collaborazione nell'attuazione di una Riforma che l'ha vista in prima linea con grossi sacrifici personali e nell'intera Categoria; l'Unione è pronta a scatenare tutto il suo sistema di relazioni e tutto il suo radicamento sul territorio per difendere il "patto sociale" che fu posto alla base della Riforma e che risulta espresso limpidamente dal Legislatore.

Riteniamo invece che un fenomeno così complesso necessiti di un "patto interistituzionale" fondato sulla buona fede e sul reciproco apprezzamento degli interessi in gioco.

Un patto, però, che non deve sfociare semplicemente in uno sterile "protocollo d'intesa" che poi resta lettera morta, ma che deve comportare (con affidamento secondo buona fede) un accordo sui ruoli attivi che ciascun soggetto dovrà svolgere per il governo complessivo del fenomeno.

Su questa strada l'U.N.S.C.P. sarà disponibile a fornire – come sempre – il suo contributo in armonia con le altre OO.SS. e con tutte le componenti pubbliche.

Anzi intendiamo fornire sin d'ora i nostri suggerimenti su quelli che riteniamo gli aspetti da sviluppare per il governo complessivo del fenomeno e che possiamo così riassumere:

- Adozione di un regime funzionale, equilibrato, condiviso e permanente per le convenzioni di Segreteria;
- Attuazione di politiche di massima occupazione dei Segretari in disponibilità;
- Aggiornamento professionale integrativo per i Segretari in disponibilità;
- Elaborazione di un sistema di "out placement" dei Segretari in mobilità e di una rete di collocazione, anche attraverso il ricorso a società specializzate in materia;
- Offerta di un vero e proprio collocamento del Segretario in mobilità presso altre

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

PP.AA. (secondo la prescrizione dell'art. 101, comma 1, del TUEL) prima di qualsivoglia estinzione del rapporto di pubblico impiego.

Evidentemente per ognuno di questi argomenti c'è un attore che è in prima linea rispetto agli altri, ma il fenomeno si governa solo con un "gioco di squadra"!

L'Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali è disponibile sin d'ora ad approfondire queste proposte in apposite riunioni e/o a depositare apposite memorie di sviluppo delle stesse.

Roma, 21 luglio 2004

U.N.S.C.P.  
Il Responsabile Nazionale della Contrattazione  
(Dott. Tommaso STUFANO)

# **ALLEGATO A**

Parere del Consiglio di Stato al Dipartimento della  
Funzione Pubblica

**CONSIGLIO DI STATO**

ADUNANZA DELLA SEZIONE PRIMA 4 FEBBRAIO 2004

N. Sezione 2903/2003

LA SEZIONE

**OGGETTO:** Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, Richiesta di parere in tema di procedure di mobilità dei segretari comunali e provinciali.

**Vista** la relazione n. prot. 4166/9/SP, del 1° luglio 2003, con la quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, Ufficio personale pubbliche amministrazioni, Servizio mobilità, chiede il

parere del Consiglio di Stato sulla questione indicata in oggetto;

**ESAMINATI** gli atti e udito il relatore-estensore Consigliere **Marcello Borioni**;

**RITENUTO** in fatto quanto esposto dall'Amministrazione referente;

**PREMESSO E CONSIDERATO**

1- Il Dipartimento della funzione pubblica della presidenza del Consiglio dei Ministri ha posto alcuni quesiti in tema di procedure di mobilità dei segretari comunali e provinciali.

2- Anzitutto chiede se siano applicabili ai segretari comunali e provinciali le disposizioni dettate dagli artt. 33 e 34 del d.lgs. 30 marzo 2001. n. 165 in materia di mobilità d'ufficio del personale delle pubbliche amministrazioni.

Le norme vigenti (art. 101 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, commi da 1 a 4; art. 19, comma 15, del d.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465) prevedono che i segretari comunali e provinciali non confermati, revocati o comunque privi di incarico revocato o comunque privi di incarico sono collocati in posizione di disponibilità per la durata massima di quattro anni presso l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo.

Durante questo periodo rimangono iscritti all'albo e sono utilizzati dall'Agenzia per le proprie attività o con incarichi presso altre amministrazioni.

L'art. 101, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 dispone che, decorso il quadriennio senza che abbia preso servizio in qualità di titolare in altra sede, il segretario "viene collocato d'ufficio in mobilità presso altre pubbliche amministrazioni nella piena salvaguardia della posizione giuridica ed economica".

L'art. 19, comma 5, del d.P.R. n. 465/1997 specifica tale disposizione prevedendo che "decorso quattro anni...il segretario viene cancellato dall'albo e nei suoi confronti vengono attivate le procedure di mobilità d'ufficio ai fini del successivo collocamento presso altre pubbliche amministrazioni, con salvaguardia della posizione economica e giuridica".

L'incertezza cade sulla procedura da applicare alla scadenza del quadriennio di iscrizione negli elenchi della disponibilità presso l'Agenzia poiché né l'uno né l'altro testo normativo forniscono indicazioni circa la disciplina della "mobilità d'ufficio".

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

Osserva la Sezione che propria questa indeterminatezza indica che si è inteso operare un rinvio alla mobilità d'ufficio quale è disciplinata, per la generalità del personale dipendente da amministrazioni pubbliche, dal citato d.lgs. n. 165/2001, le cui norme, in virtù dell'esplicita portata generale affermata nell'art. 1, Comma 2, trovano applicazione in tutti i settori dell'impiego pubblico, ove non sia diversamente disposto.

Non depone in senso contrario la circostanza che, secondo l'art. 10, comma 2, dello stesso d.lgs. n. 165, "restano ferme le disposizioni di cui al titolo IV, capo II, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, riguardanti i segretari comunali e provinciali", poiché tali disposizioni riguardano solo forme di mobilità volontaria; per la stessa ragione non emergono indicazioni di segno diverso dagli artt. 18 e art. 19, comma 11, del d.P.R. n. 465/1997.

Tuttavia il rinvio non include gli adempimenti di cui ai commi da 1 a 6 dell'art. 33 del d.lgs. n. 165/2001, che trovano applicazione "quando l'eccedenza rilevata riguardi almeno dieci dipendenti" della stessa amministrazione (comma 2), mentre la perdita dell'incarico di segretario comunale e provinciale si configura come una vicenda individuale, non assimilabile, quanto ai presupposti ed al concreto modo di manifestarsi alle situazioni collettive di esubero di personale.

D'altronde lo stesso art. 33, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, dispone che "in caso di eccedenze per un numero inferiore a dieci unità agli interessati si applicano le disposizioni previste dai commi 7 e 8".

Da quanto precede consegue che, al termine della disponibilità prevista dalla disciplina "speciale" (art. 101 del d.lgs. n. 267/2000; art. 19 del d.P.R. n. 465/1977), vanno attivate nei confronti dei segretari, comunali e provinciali le procedure di mobilità d'ufficio di cui al d.lgs. n. 165/2001, con il conseguente loro collocamento nella posizione di disponibilità prevista dalla disciplina generale, che ha una durata di ventiquattro mesi (art. 33; commi 8).

Ulteriore questione da risolvere è se alla scadenza di tale periodo il rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali si risolva, come avviene per il restante personale in mobilità ovvero se la "salvaguardia della posizione giuridica ed economica", prevista dai citati artt. 101 e 19, assicuri loro una mobilità a tempo indeterminato fino alla ricollocazione presso un'altra pubblica amministrazione.

La Sezione osserva che la clausola di "salvaguardia", collegandosi, nella testuale formulazione delle norme predette, al collocamento in mobilità, accede alla posizione che il segretario assume nell'ambito di tale procedura, condividendone, in mancanza di norme che dispongano diversamente, il regime temporale.

Del resto la temporaneità costituisce una connotazione costante dei procedimenti di mobilità sia nel settore privato sia nell'impiego alle dipendenze di amministrazioni pubbliche, sicché il risultato dell'interpretazione letterale risulta ancor più certo se vagliato sul piano sistematico,

Pertanto la "salvaguardia della posizione giuridica ed economica" esaurisce i propri effetti nel garantire ai segretari posti in mobilità d'ufficio la possibilità di essere chiamati a riassumere la titolarità di sedi comunali o provinciali, pur essendo stati cancellati

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

dall'albo, e di mantenere il trattamento economico pieno, che, altrimenti, subirebbe le riduzioni stabilite dal comma 8 dello stesso art. 33.

Già nei termini indicati le norme introducono una deroga alla disciplina generale, onde emerge con ulteriore evidenza l'inattendibilità di tesi volte ad ampliarne gli effetti al di là dei limiti segnati dai dati interpretativi dianzi indicati.

3.- Il successivo quesito concerne l'individuazione del soggetto cui compete l'attuazione della procedura di mobilità d'ufficio dei segretari comunali e provinciali.

Va premesso che il collocamento del segretario in posizione di disponibilità "speciale" determina la risoluzione del rapporto di servizio con l'ente territoriale e la messa a disposizione dell'Agenzia che si avvale dell'interessato, sostenendo l'onere relativo al suo trattamento economico, per lo svolgimento delle attività previste dall'art. 101, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.

Viene così a costituirsi un rapporto di dipendenza del segretario dall'Agenzia per la gestione dell'albo, che ha natura di ente pubblico non economico nazionale, come si evince dall'art. 102, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000.

Fra le soluzioni prospettate appare, pertanto, corretta, quella che riconosce la competenza del Dipartimento della funzione pubblica, al quale spetta, secondo la disciplina generale, di formare e gestire gli elenchi del personale delle amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo, e degli enti pubblici non economici nazionali ai fini della ricollocazione degli iscritti presso altre amministrazioni pubbliche (art. 34, comma 2, del d.lgs. n. 163/2001).

Non è senza significato che al Dipartimento sia attribuita anche la gestione della mobilità volontaria dei segretari comunali e provinciali di cui all'art. 13 del d.P.R. n. 465/1997.

Va esclusa, pertanto, sia la competenza dell'Agenzia le cui attribuzioni sono limitate alla fase della disponibilità speciale, sia la competenza delle strutture regionali e provinciali di cui al d.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469, alle quali è attribuita la gestione dell'elenco relativo al personale diverso da quello proveniente dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici non economici nazionali (art. 34, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001).

Può convenirsi che per i segretari la ricollocazione potrebbe essere più agevole nell'ambito territoriale in cui hanno svolto il servizio o in quello di residenza, ma questo risultato potrà essere conseguito, per i segretari comunali e provinciali come tutto il personale già in servizio presso uffici periferici di amministrazioni statali e di enti pubblici non economici nazionali, mediante l'attivazione delle "opportune forme di coordinamento" fra il Dipartimento e le strutture regionali previste dall'art. 34, comma 1, del citato d.lgs. n. 165/2001.

4- Secondo l'ordine logico vanno presi ora in esame i quesiti che si riferiscono ad alcune specifiche modalità della procedura relativa alla mobilità d'ufficio,

Si concorda con il Dipartimento che, alla luce di quanto dispone l'art. 34 bis del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dall'art. 7 della legge n. 3/2003, l'assegnazione di personale in mobilità, alle amministrazioni pubbliche che intendono avviare procedure di assunzioni

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

di personale richiede l'accertamento della coincidenza fra la professionalità richiesta per i posti da ricoprire e quella posseduta dagli interessati.

Va precisato che l'accertamento può limitarsi alla corrispondenza dell'area e del livello o può assumere un più penetrante rilievo qualora l'amministrazione, come consente la norma citata, abbia ritenuto necessario specificare anche le "funzioni e le eventuali specifiche idoneità richieste".

Si concorda anche con la tesi che la mobilità di cui agli artt., 33 e 34 del d.lgs, n. 165/2001 non riguarda i segretari che si trovano nella posizione di disponibilità prevista dagli artt. 101 del d.lgs. n. 267/2000 e 19 del d.P.R. n. 465/1997.

Ciò in quanto, secondo le due norme, l'attivazione della mobilità d'ufficio ai fini del collocamento presso altre pubbliche amministrazioni avviene dopo il decorso di quattro anni dalla data del collocamento in disponibilità.

In altri termini, i segretari comunali e provinciali possono essere considerati 'personale in eccedenza' soltanto quando, al compimento del quadriennio, non abbiano preso servizio in qualità di titolare di sede o presso altre amministrazioni pubbliche.

Non sembra, invece, giustificato che la sede di servizio sia assegnata ai segretari comunali e provincia, secondo il criterio stabilito dall'art. 19, comma 9, del d.P.R. n. 465/1997 in tema di mobilità volontaria.

Dal quadro normativo complessivo sembra trarsi l'indicazione che, nell'attuazione della mobilità d'ufficio, debbono valere per i segretari gli stessi criteri stabiliti dal d.lgs. n. 165/2001 per la generalità del restante personale.

Quanto ai termini stabiliti dall'art. 34 bis del predetto decreto per gli adempimenti preordinati alla ricollocazione del personale in mobilità può anche esserne ipotizzata una interruzione se necessaria per motivi istruttori, ma, in tal caso, resterebbe ferma la facoltà dell'amministrazione di dare avvio alla procedura concorsuale decorsi i due mesi previsti dal comma 4 dello stesso art. 34 bis.

5- Al residuo quesito, concernente la compatibilità fra la mobilità disciplinata dall'art. 18 del d.P.R. n. 465/1977 e la mobilità disciplinata dall'art. 30 del d.lgs, n. 165/2001, va data risposta affermativa.

Entrambe le mobilità hanno base volontaria.

La procedura di cui all'art. 18, che prevede la formazione di una graduatoria per titoli, è stata introdotta in sede di prima applicazione del nuovo ordinamento recante incisive modificazioni di stato per i segretari comunali e provinciali, con la finalità di consentire agli interessati il passaggio ad altre amministrazioni pubbliche.

Tuttavia, come osserva l'amministrazione referente la procedura ha carattere permanente essendo previsto dall'art. 19, comma 11, dello stesso d.P.R. n. 465 che il segretario collocato in disponibilità (per tale intendendosi la disponibilità "speciale" di cui all'art. 101 del d.lgs, n. 101/2000) "può chiedere in qualunque momento di essere messo in mobilità con le procedure di cui all'art. 18".

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

Ne dà conferma la modifica apportata al citato art. 19 dall'art. 7, comma 3, della legge n. 3/2003, che indica gli uffici territoriali del Governo quali possibili sedi di destinazione dei segretari.

La mobilità di cui all'art. 30 del d.lgs n. 165/2001 si realizza con l'incontro delle volontà dell'interessato e delle amministrazioni interessate e, pertanto, si concreta in un passaggio diretto fra amministrazioni al quale resta estraneo il Dipartimento della funzione pubblica.

I due regimi di mobilità volontaria, pur differenziandosi quanto ai presupposti alle modalità ed alle finalità, non presentano profili di incompatibilità, onde è da ritenere che siano entrambi tuttora operanti.

Per quanto concerne, poi, in particolare, l'applicazione del citato art. 30 del DLGS n. 165/2001, si concorda con il Dipartimento referente che la mobilità ivi prevista possa essere utilizzata dai segretari comunali e provinciali negli stessi casi e con le stesse modalità previste per gli altri dipendenti da amministrazioni pubbliche.

E ciò per ragioni di intrinseca coerenza con quanto esposto in precedenza circa la portata generale delle disposizioni contenute nel d.lgs. 165/2001, non essendovi ragione di differenziare, sotto tale profilo, i segretari comunali e provinciali rispetto al personale dipendente da altre amministrazioni pubbliche.

6- Da ultimo, la Sezione non può non sottolineare come dall'esame della disciplina generale della mobilità e della disciplina speciale vigente per i segretari comunali emerga l'esigenza di un intervento normativo che rimuova i non pochi difetti di coordinamento e definisca modalità e tempi rispondenti alle concrete esigenze di gestione di procedure complesse e articolate.

### **P.Q.M.**

Nei sensi che precedono è il parere della Sezione.

Per estratto dal verbale Il Segretario della Sezione (**Licia Grassacci**)

Visto

IL Presidente della Sezione.

(**Giovanni Ruoppolo**)

# **ALLEGATO B**

Memoria del 28 febbraio 2002

**TAVOLO TECNICO RISTRETTO  
(Funzione Pubblica – Tesoro – Ages – OO.SS.)**

sul tema

***SEGRETARI COMUNALI AL 4° ANNO DI DISPONIBILITA'***

---

**M E M O R I A**

---

**1. Premessa**

La specificità del ruolo e delle funzioni dei Segretari Comunali e Provinciali è stata ulteriormente ribadita (qualora ce ne fosse stato ancora bisogno!) dallo stesso atto legislativo di riordino del rapporto di lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni Pubbliche: l'art. 70, 2° comma, del D.L.vo n. 165/2001 (norme finali) decreta che *“restano ferme le disposizioni di cui al titolo IV, capo II, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, riguardanti i Segretari Comunali e Provinciali”* e che per gli stessi *“il trattamento economico e normativo è definito .... dall'art. 11, comma 8, del Decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465”*, il quale a sua volta sancisce il rinvio all'apposto CCNL per la disciplina del rapporto di lavoro *“dell'autonoma tipologia professionale dei Segretari Comunali e Provinciali”*.

Ne consegue, sul piano ermeneutico, che le fattispecie della “disponibilità” e della “mobilità” dei Segretari Comunali e Provinciali vanno analizzate con esclusivo riferimento ai meccanismi operativi previsti dal TUEL, dal Regolamento n. 465 e dal vigente CCNL, fermi restando (ovviamente) i principi generali (e non le procedure!) del D.L.vo n. 165/2001, qualora non incompatibili con la specificità ordinamentale della

Categoria.

### **2. Collocamento in disponibilità e collocamento in mobilità**

Le due fattispecie del collocamento in disponibilità e del collocamento in mobilità dei Segretari Comunali e Provinciali sono specificamente previste rispettivamente al 1° comma dell'art. 101 del TUEL (*"il Segretario Comunale o Provinciale non confermato, revocato o comunque privo di incarico è collocato in posizione di disponibilità per la durata massima di quattro anni"*) e al 4° comma dello stesso articolo (*"Decorsi quattro anni senza che abbia preso servizio in qualità di titolare in altra sede il Segretario viene collocato d'ufficio in mobilità presso altre pubbliche amministrazioni nella piena salvaguardia della posizione giuridica ed economica."*).

A ben vedere queste due fattispecie sono profondamente diverse, ed anzi inverse, rispetto a quelle previste genericamente dagli artt. 33 e 34 del D.L.vo n. 165/2001 per il personale delle pubbliche amministrazioni: basti pensare che, mentre il D.L.vo n. 165/2001 prevede prima delle minuziose procedure di mobilità collettiva e poi, in ultima analisi, il collocamento in disponibilità (con trattamento economico ridotto e per la durata massima di 2 anni), il TUEL, invece, dispone l'immediato collocamento in disponibilità del Segretario comunque privo d'incarico e, in caso di permanenza ininterrotta per quattro anni in tale posizione, il collocamento (d'ufficio!) in mobilità presso altre PP.AA: *"nella piena salvaguarda della posizione giuridica ed economica"*.

La differenza è profonda e non è certo una svista: nella volontà del Legislatore non esistono lacune od errori!

Alle diversità di previsione legislativa corrispondono diversità ordinamentali e, prim'ancora, diversità valutative nella stessa coscienza sociale.

Dov'è dunque la "ratio" di queste diversità?

Occorre preliminarmente rilevare che, mentre le procedure di mobilità e di collocamento in disponibilità di cui agli artt. 33 e 34 del D.L.vo n. 165 traggono origine dalla rilevazione di (impreviste) eccedenze di personale (i cui motivi – come dice la

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

norma – vanno di volta in volta indagati), quelle del TUEL affondano le proprie radici nel processo di riforma delle Autonomie Locali e, segnatamente, in quel pezzo di riforma che riguarda la Categoria dei Segretari Comunali e Provinciali.

Non sono passati molti anni da quando i Segretari appartenevano ad un'altra carriera ministerial-pretettizia; non sono passati molti anni da quando il mondo delle autonomie, il mondo delle università, il mondo delle imprese (non i Segretari!) giudicarono inadeguato il massimo dirigente degli Enti Locali alle nuove sfide del mercato dei servizi, dei patti territoriali, del controllo di gestione e dell'aziendalizzazione; non sono passati molti anni dall'insofferenza di Sindaci e Presidenti di Provincia nel vedersi "assegnare" un Segretario dello Stato; non sono passati molti anni dalla richiesta di un referendum abrogativo della Categoria da parte di cinque Consigli Regionali!!!

Con la Riforma ci venne lanciata una sfida che la Categoria non esitò a raccogliere (solo 400 Segretari gettarono la spugna!) e che oggi, con tanti sacrifici personali e grazie alle attività formative della Scuola Nazionale e delle Scuole Regionali, può dirsi sostanzialmente vinta.

Il fenomeno del Direttore Generale esterno è in forte regresso e certamente non si odono più cori di Sindaci e Presidenti di Provincia lamentarsi del proprio Segretario; persino i predicatori dell'ammodernamento e dell'aziendalizzazione si sono zittiti! Anzi nelle scorse settimane è partito il 1° Corso di ingresso in carriera del nuovo Segretario "mutante" che certamente (dopo due anni di Scuola) possiederà tutte quelle caratteristiche che avevano in mente i cinque Consigli Regionali che votarono per il referendum abrogativo!

Detto questo si capisce bene che il perno della Riforma era non più l'assegnazione di un Segretario iscritto in un ruolo, ma la "scelta" dello stesso all'interno di un albo da parte del Sindaco; anzi l'albo doveva essere dimensionato in modo tale da consentire al Sindaco una "vera" scelta.

Questa chiave di volta della Riforma fu sancita all'art. 17, comma 77, della legge n. 127/1997 (ora art. 98, 2° comma, TUEL), ove si dispone che l'Albo dei Segretari è pari

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

al numero delle sedi di Segreteria *“maggiorato di una percentuale ..... funzionale all’esigenza di garantire una adeguata opportunità di scelta da parte dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia”*.

L’art. 9, 4° comma, del Regolamento, per garantire tale opportunità, pone inoltre in capo al C.d.A. dell’Agenzia l’obbligo di determinare tale maggiorazione *“nella prima seduta e, successivamente, con cadenza biennale”*.

Se questa è la scelta del Legislatore (e, prima ancora, di tutto quel mondo di cui parlavo prima) è evidente che la presenza nell’Albo di Segretari in posizione di disponibilità non è (come per l’art. 33 del D.L.vo n. 165) una rilevazione di eccedenze (impreviste) di personale, ma è una regola costante del sistema; non è un fatto “patologico”, ma un fatto “fisiologico”!

In secondo luogo risulta altresì evidente che il Legislatore non poteva non interessarsi, per la stessa funzionalità degli Enti Locali, del grosso impatto che tale trasformazione epocale avrebbe avuto sulla Categoria e sul sistema di relazioni nel mondo delle autonomie locali.

E’ da questa preoccupata esigenza (che è cosa ben diversa dalla rilevazione di eccedenze di cui all’art. 33 del D.L.vo n. 165) che traggono origine le discipline del collocamento in mobilità dei Segretari Comunali e Provinciali di cui agli artt. 18 e 19 del Regolamento n. 465.

Ho usato il plurale (le discipline) non a caso, perché tali disposizioni prevedono tre distinte ipotesi di collocamento in mobilità dei Segretari:

- a) La prima è quella transitoria di cui all’art. 18 che ha visto la sua stagione nel 1998 con le procedure della Sezione speciale dell’Albo e con l’uscita dalla Categoria di una piccola percentuale di Segretari che non avevano intenzione (culturalmente, prima ancora che professionalmente) di accettare la sfida lanciata dal Legislatore; il senso della manovra fu chiaro fin dall’inizio: il Legislatore chiese alla Categoria di rifarsi gli addominali prima di iniziare a giocare pesante!

E se ciò corrispose all’interesse di alcuni Segretari di avere un mestiere più tranquillo e magari più vicino a casa, di certo la “ratio” della disciplina fu quella di

eliminare il ventre molle della Categoria.

- b) La seconda ipotesi di collocamento in mobilità del Segretario è quella di cui all'art. 19, 11° comma, del DPR n. 465, ove si dispone che *“il Segretario collocato in disponibilità può richiedere in qualunque momento di essere messo in mobilità con le procedure di cui all'art. 18”*.

La norma introduce un vero e proprio diritto potestativo del Segretario in posizione di disponibilità di richiedere il collocamento in mobilità presso altre pubbliche amministrazioni in qualunque momento del periodo di disponibilità (cioè max quattro anni).

L'esercizio del diritto è quindi soggetto ad una condizione e ad un termine: la condizione è quella che il titolare sia iscritto all'albo dei Segretari e versi in posizione di disponibilità (cioè privo di titolarità di sede); il termine finale è quello del decorso ininterrotto di quattro anni dall'ultimo giorno di titolarità di una sede di Segreteria (che – come si sa – comporta la cancellazione dall'Albo).

L'esercizio del diritto fa insorgere l'obbligo della P.A. di concretizzare il collocamento in disponibilità *“con le procedure di cui all'art. 18”*: non si tratta cioè di una qualsiasi istanza di mobilità, ma di una mobilità speciale, diversa da quella di prima applicazione della riforma di cui all'art. 18, ma che deve attuarsi con le stesse procedure, ivi compreso il *“trasferimento in soprannumero”* di cui al 9° comma dello stesso articolo.

La mancata attivazione delle procedure a fronte di istanze regolarmente presentate entro i termini dagli aventi diritto comporta - a nostro avviso - comportamento omissivo e responsabilità risarcitoria dei soggetti obbligati.

E' per questi motivi che consiglieremo ai Colleghi che versino in posizione di disponibilità vicina al termine del quarto anno di esercitare il diritto di cui all'art. 19, 11° comma, del Regolamento, in quanto riteniamo questa fattispecie di maggior tutela rispetto a quella di cui al successivo comma 15.

- c) La terza ipotesi di collocamento in mobilità del Segretario è quella di cui appunto

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

all'ultimo comma dell'art. 19 del DPR n. 465, ove si dispone che *“Decorsi quattro anni senza avere preso servizio in qualità di titolare in altra sede, il segretario viene cancellato dall'albo e nei suoi confronti vengono attivate le procedure di mobilità d'ufficio ai fini del successivo collocamento presso altre pubbliche amministrazioni, con salvaguardia della posizione giuridica ed economica”*.

Questa fattispecie astratta è completamente diversa dalle due precedenti ipotesi normative, in quanto (indipendentemente dai diritti del Segretario) fa sorgere direttamente in capo alla P.A., al maturare del termine iniziale, due precisi obblighi giuridici:

- la cancellazione del Segretario dall'Albo;
- l'attivazione contemporanea nei suoi confronti di procedure di mobilità d'ufficio (cioè senza alcuna richiesta!) ai fini del successivo collocamento presso altre pubbliche amministrazioni, con salvaguardia della posizione giuridica ed economica.

Il termine iniziale per l'insorgenza dell'obbligo è sempre quello del decorso ininterrotto di quattro anni senza che quel determinato Segretario abbia preso servizio in qualità di titolare in altra sede.

La lettera della legge chiarisce altresì ulteriori condizioni:

- ❖ anzitutto l'espressione *“altra sede”* lascia intendere sufficientemente che la fattispecie si riferisce esclusivamente a Segretari che prima del decorso dei quattro anni fossero già titolari di una sede di Segreteria (con esclusione pertanto dei Segretari neo-iscritti che non abbiano ancora ricevuto la prima nomina!);
- ❖ questa peculiare cancellazione dall'Albo non comporta affatto l'estinzione del rapporto di pubblico impiego, perché altrimenti non si capirebbe come possa sussistere l'obbligo della P.A. di attivare contemporaneamente le procedure di mobilità d'ufficio (!); più correttamente deve intendersi che la cancellazione dall'Albo altro non è che la conseguenza dell'attivazione delle procedure di mobilità, tant'è che nella norma di fonte primaria (art. 101 u.c. TUEL), da cui

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

trae origine la norma regolamentare, non si parla affatto di cancellazione dall'Albo, ma solo di collocamento d'ufficio in mobilità;

- ❖ conseguenza diretta della condizione di cui al punto precedente è che le procedure di mobilità devono attuarsi (già dal primo giorno successivo al quarto anno) *“con salvaguardia della posizione giuridica ed economica”*, e cioè senza alcuna lesione dei diritti allo “status” e al trattamento economico; si è tentato di sostenere che tale espressione della norma regolamentare si riferisce esclusivamente a quella immediatamente precedente dell'inquadramento nel *“successivo collocamento presso altre pubbliche amministrazioni”*; non riteniamo corretta tale lettura, non solo perché tra le due espressioni della disposizione regolamentare c'è una virgola grossa come un macigno (... e le virgole non sono mai scritte a caso nei testi normativi!), ma anche perché ogni eventuale dubbio che si voglia (a torto) ravvisare nella fonte secondaria si dissolve di fronte alla limpida enunciazione della fonte primaria (art. 101 u.c. TUEL).

### **3. La “forza” del Regolamento 465**

Nel corso della seduta del 22 febbraio u.s. è stata sostenuta da parte dei rappresentanti ministeriali una tesi alquanto originale, tesa (evidentemente) ad una completa disapplicazione degli artt. 18 e 19 del Regolamento n. 465/1997, fondata sull'assunto che il passaggio dalla legge n. 127/1997 all'atto di riordino legislativo del TUEL avrebbe comportato l'abrogazione delle citate disposizioni regolamentari ed in particolare della mobilità “ad istanza” di cui all'art. 19, 11° comma, e del collocamento in soprannumero richiamato dalla stessa disposizione, residuando semplicemente la mobilità d'ufficio al decorso dei quattro anni di cui all'art. 19 u.c., in quanto espressamente replicata all'art. 101 u.c. del TUEL.

In rappresentanza dell'Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali si è immediatamente contestata al tavolo siffatta aberrazione interpretativa e nel presente paragrafo se ne sviluppano le ragioni giuridiche.

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

Anzitutto sul piano testuale va rilevato che l'art. 274 del TUEL (*"norme abrogate"*) non contiene alcuna abrogazione (e non poteva essere diversamente, viste le scelte di tecnica legislativa adottate) delle disposizioni regolamentari del DPR n. 465/97.

Vero è che lettera kk) di detto articolo dispone l'abrogazione dell'art. 17, comma 78, della legge n. 127/1997 da cui trae origine il Regolamento n. 465, ma è anche vero che la "norma finale" di cui all'art. 275 del TUEL dispone che *"... quando leggi, regolamenti, decreti, od altre norme o provvedimenti, fanno riferimento a disposizioni espressamente abrogate dagli articoli contenuti nel presente capo, il riferimento si intende alle corrispondenti disposizioni del presente testo unico, come riportate da ciascun articolo"*.

Ma ragioni ancor più decisive si traggono dalla Relazione d'accompagnamento al D.L.vo n. 267/2000.

Al paragrafo 3) di detta Relazione (7° capoverso) si legge che nella fase di coordinamento delle norme da riunire *"è stata affrontata ... una preliminare questione di fondo, costituita dalla scelta tra le due possibili opzioni circa l'impianto del nuovo compendio normativo: la compilazione di un testo unico omnicomprensivo, ossia di una raccolta normativa potenzialmente idonea a contenere tutte le disposizioni interessanti gli enti locali, e quella di un testo unico atteggiatesi come legge generale, dotata di una propria sistematicità, che contenga l'apparato normativo fondamentale relativo alle varie parti dell'ordinamento"*.

La Relazione dà conto infine che *"Evidenti ragioni di funzionalità hanno indotto a privilegiare la seconda opzione ..."* e che *"Operata tale scelta preliminare, sono state definite alcune linee-guida da seguire nella costruzione dell'articolato che risultano condivise nel parere del Consiglio di Stato"*.

La prima di queste linee-guida riguarda il fatto che *"sono state inserite nel testo unico solo le disposizioni legislative vigenti (sia formali che sostanziali) in materia di ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative, escludendo, quindi le disposizioni normative contenute in regolamenti, ancorché autorizzati ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400. In ogni caso, laddove i testi normativi*

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

*rinviano a specifici regolamenti, si è adottata la tecnica di rinviare genericamente alla fonte regolamentare, onde evitare surrettizi irrigidimenti della fonte regolamentare stessa”.*

Inoltre, nella parte del paragrafo 4) che riguarda i Segretari Comunali e Provinciali, la Relazione specifica che *“In ossequio ai criteri metodologici generali le norme comprese in quest’ultimo provvedimento (N.d.R. – DPR n. 465/1997), essendo di natura regolamentare, sono state escluse dal presente testo unico, anche se dotate di forza abrogante della normativa di rango primario”.*

La linea-guida è stata ulteriormente ribadita nel commento della Relazione al Capo II del TUEL, ove si legge che *“Coerentemente con la scelta generale, operata nel testo unico, sulla base della norma di delega che limita alle sole “disposizioni legislative” la ricerca delle fonti da riunire e coordinare, non si è tenuto conto della disciplina regolamentare recata dai due regolamenti di attuazione (il DPR n. 465 del 1997 ed il DPR n. 396 del 1998), benché il primo sia dotato di forza abrogante della normativa di rango primario”.*

Fonti primarie ed integrative di tal fatta non consentono – a nostro avviso – di sostenere ulteriormente che sia stato abrogato alcunché del D.P.R. n. 465/1997 nel passaggio della legge n. 127/1997 all’atto di riordino normativo del TUEL.

#### **4. L’analisi del fenomeno**

Ciò posto in punto di diritto, resta da analizzare il fenomeno dedotto: nel corso del 2002 cinquantacinque Segretari Comunali e Provinciali compiranno (a scadenze diverse) il quarto anno di collocamento ininterrotto in disponibilità.

Le preoccupazioni manifestate dalla Funzione Pubblica di fronte all’enunciazione apparente di tale fenomeno non vanno sottovalutate, perché effettivamente se si trattasse ogni anno di collocare in mobilità presso altre pubbliche amministrazioni un siffatto contingente di Segretari (ormai quasi tutti con qualifica dirigenziale), ci si troverebbe oggettivamente di fronte ad una situazione suscettibile di incrinare le politiche assunzionali di altre pubbliche amministrazioni, di minare percorsi interni di

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

carriera di altri funzionari e di risolvere alcuni problemi creandone altri.

In attesa di leggere e commentare i dati statistici ed anagrafici che nella seduta del 15 febbraio u.s. sono stati richiesti all'Agenzia per meglio comprendere la portata del fenomeno, ci limitiamo ad esporre le valutazioni che la nostra Organizzazione trae dal capillare radicamento nella Categoria.

Come già illustrato nel paragrafo precedente, con la legge n. 127/97 il legislatore pose una sfida alla Categoria e solo una piccola percentuale di Segretari gettarono la spugna chiedendo l'iscrizione nella Sezione speciale dell'Albo e la mobilità presso altre pubbliche amministrazioni.

Ma raramente in questo mondo le cose sono esclusivamente bianche o nere! Evidentemente fin dall'inizio ci sono stati Segretari in dubbio se restare nella nuova Categoria o spostarsi presso altre pubbliche amministrazioni, scegliendo (in attesa di capirci meglio) di restare nell'ambiente in cui erano nati (professionalmente!) e rinviando ad un momento successivo la scelta della mobilità con le procedure di cui all'art. 19 del DPR n. 465.

Del resto non era seriamente immaginabile che tutti i problemi "esistenziali" della Categoria connessi all'introduzione della Riforma potessero dissiparsi nei 30 più 30 giorni previsti dall'art. 18 del Regolamento! Ogni riforma – come si sa – ha bisogno di tempi lunghi, non tanto per l'applicazione giuridica, quanto piuttosto per l'attecchimento culturale nella coscienza sociale: del resto ancora oggi quotidiani specializzati riportano interviste ad autorità governative che si dichiarano quanto meno scettiche sulle scelte della Riforma!

La Riforma, in verità, potrà dirsi pienamente attuata solo quando la Categoria sarà stata abbandonata dagli ultimi dubbiosi e viceversa entreranno i nuovi Segretari sfornati dai corsi biennali della SSPAL.

Siano pertanto convinti che nei primi anni vedremo un numero non indifferente di Segretari che compiono il 4° anno di disponibilità (molti però già vicini all'età pensionabile), ma che progressivamente tale fenomeno tenderà ad attenuarsi e a limitarsi esclusivamente a situazioni patologiche del sistema.

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

Peraltro sottolineo che nell'elenco dei Segretari che matureranno il 4° anno di disponibilità nel 2002 sono presenti anche Colleghi che hanno già da tempo inoltrato istanza di mobilità ai sensi dell'art. 19, 11° comma, del Regolamento e nei confronti dei quali è stata omessa qualsiasi procedura!

### **5. I meccanismi operativi per il presidio del fenomeno**

Ma, indipendentemente dall'analisi di cui al paragrafo precedente, occorre oggi chiedersi quali sarebbero stati e quali dovranno essere i meccanismi per presidiare efficacemente il fenomeno descritto.

Nella seduta del 15 febbraio u.s. si è messo ben in evidenza da parte di tutte le OO.SS. come una delle cause primarie del fenomeno in esame (55 Segretari al 4° anno di disponibilità) sia da ricercare nel così detto "convenzionamento selvaggio", cioè nel convenzionamento tra un numero elevato di Comuni (anche 6 o 7), ovvero tra Enti di già elevate dimensioni (ad esempio tra 2 Comuni di classe I/B, come di fatto in essere).

Non ci nascondiamo che spesso tale fenomeno trae origine dall'iniziativa di singoli Colleghi, privi di coscienza sindacale ed interessati esclusivamente al proprio tornaconto personale (che stiamo cercando di isolare sul piano deontologico), ma sta di fatto che i rappresentanti delle Autonomie Locali (ANCI, UPI) fino a ieri hanno rivendicato l'assoluta discrezionalità del dimensionamento delle Convenzioni di Segreteria, ritenendo (a torto) qualsiasi limite come un'inaccettabile ingerenza nella gestione del servizio locale di Segreteria.

Viceversa riteniamo che il convenzionamento di Segreteria abbia di per sé un limite intrinseco di coerenza tra l'esercizio delle funzioni di Segreteria Comunale Convenzionata e le esigenze di efficacia ed efficienza della stessa azione amministrativa, nel senso che oltre un certo limite numerico (di enti o di popolazione) l'esercizio delle funzioni di Segretario Comunale viene obiettivamente lesa.

E' questo (sinteticamente) il senso trasfuso nelle dichiarazioni a verbale congiunte ARAN/OO.SS. n. 1 e n. 3 allegate al vigente CCNL che, pur rinviando ad una disciplina organica del D.P.R. n. 465/1997, hanno ben messo in evidenza i due corni

## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

del problema: da un lato l'esigenza di favorire le forme organizzative per l'esercizio associato di funzioni, secondo lo spirito del TUEL, e dall'altro quello di determinare dei parametri di convenzionamento che rendano coerente lo svolgimento delle funzioni di segreteria convenzionata con le esigenze di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa; le dichiarazioni congiunte, peraltro, si chiudevano evidenziando l'opportunità di prevedere dei limiti oltre i quali vengono a vanificarsi gli scopi stessi per cui sono stati concepiti gli accordi convenzionali.

Non possiamo qui sottacere come questa opportunità sia stata precedentemente persa dalla stessa Agenzia Nazionale (sotto il pungolo dei rappresentanti delle Autonomie Locali) in occasione della deliberazione n. 164 del 27.07.2000 che legittima genericamente persino la costituzione di una Convenzione di Segreteria tra due Enti di I/A (come in effetti tentato con la mostruosa proposta di convenzionare una sede di Segreteria Provinciale con quella del relativo Comune capoluogo di Provincia!).

Come il fenomeno del "convenzionamento selvaggio" sia intimamente connesso (nei suoi effetti perversi) con il fenomeno dei Segretari al 4° anno di disponibilità è dimostrato dallo studio statistico elaborato dal Dott. Criserà e dal Dott. Filippini (rappresentanti dell'U.N.S.C.P. in seno al C.d.A. della Sezione Regionale Lombardia dell'Agenzia), ove si dà conto del fatto che negli ultimi 3 anni la sola Lombardia ha perduto per effetto del "convenzionamento selvaggio" ben 200 (duecento) sedi di Segreteria, cioè 200 posti di lavoro per i Segretari Comunali (!).

Sarebbe bastato, cioè, un semplice e sano contenimento del "convenzionamento selvaggio" nella sola Lombardia per azzerare il problema odierno dei 55 Segretari al 4° anno di disponibilità (salvo – beninteso – i casi patologici del sistema).

Mi permetto di allegare copia di detto studio statistico per i rappresentanti dei Ministeri e delle Autonomie Locali, ricordando che lo stesso è già in possesso dell'Agenzia Nazionale.

Per tutti i motivi sopra esposti ho salutato con estrema soddisfazione nella seduta del 22 febbraio u.s. l'intervento del rappresentante dell'ANCI che, invertendo la rotta dell'Associazione, ha riconosciuto che il fenomeno del "convenzionamento selvaggio"



## **UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

numero non indifferente di Segretari al 4° anno di disponibilità.

Ci limitiamo per il momento ad elencarli, in attesa di ulteriori momenti di confronto sul tavolo appena instaurato:

- l'inibizione dello scioglimento delle Convinzioni come strumento surrettizio di revoca del Segretario;
- il pieno ed effettivo utilizzo dei Segretari in disponibilità;
- l'attivazione di procedure "negoziate" per il ricollocamento in sede del Segretario in disponibilità;
- i "corsi di recupero" per i Segretari privi di titolarità di sede;
- l'attivazione senza indugio (e senza omissioni) delle procedure di mobilità "su istanza" per i Segretari che gradualmente decidono di uscire dalla Categoria avvalendosi della procedura di cui all'art. 19, 11° comma, del Regolamento.

Ulteriori dettagli saranno forniti in seduta.

**IL VICE SEGRETARIO NAZIONALE**  
(Tommaso Stufano)

Seregno, lì 28 febbraio 2002