



**UNIONE NAZIONALE
SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

Tel 06/47824327- Fax 06/47886945

<http://www.segretarientitali.it> e-mail: unscp@live.it

Lì, 6 dicembre 2022

Proposte di Emendamenti all'art. 145 del DDL Legge di bilancio 2023 - A.C. 643-bis.

Lo scorso 4 dicembre, l'UNSCP ha presentato proposte di Emendamenti all'art. 145 del DDL Legge di bilancio 2023 - A.C. 643-bis rubricato "Disposizioni in materia di segretari comunali".

La norma proposta dal Governo è complessivamente positiva in quanto finalizzata a garantire due risultati:

- 1) un ulteriore aumento numerico di segretari da immettere nell'albo, perseguito con le misure previste dai commi da 1 a 3;
- 2) prevedere un sostegno ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti per il trattamento economico dei segretari, perseguito con la misura prevista dal comma 4.

La norma presenta, però, alcune criticità:

- ✓ non è chiaro, infatti, se le risorse di cui all'articolo 31-bis, del d.l. 152/2021 riguardino genericamente tutti i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti o esclusivamente quelli che abbiano attivato progetti finanziati dal PNRR;
- ✓ non pare ragionevole prevedere che i contratti relativi agli incarichi conferiti ai segretari comunali abbiano durata fino 31 dicembre 2026 quando invece, ai sensi del TUEL, detti incarichi hanno durata pari al mandato del sindaco.

Tetti di spesa

Sul fronte della spesa, che appare essere il principale ostacolo alla presa di servizio dei segretari neo iscritti all'Albo, il carattere transitorio del sostegno economico previsto - pur utile agli enti, medio tempore, per individuare le misure idonee a riorganizzazione la spesa di personale per garantire, al cessare del sostegno, la capacità di sostenere stabilmente ed in autonomia, con le proprie risorse di bilancio, il trattamento economico del segretario - **non è risolutivo**. Le difficoltà rappresentate dagli enti di minori dimensioni, infatti, non sono soltanto, e non sempre, di reale disponibilità economica dell'ente, ma riguardano in particolare l'impossibilità di rispettare i vincoli di spesa del personale. **L'unica misura davvero risolutiva che può essere prevista, quindi, consiste nell'escludere il trattamento economico del segretario dal computo degli attuali tetti di spesa del personale, complessivi e di trattamento accessorio.**

L'UNSCP, come aveva già fatto in passato, ha sottolineato l'irragionevolezza dell'attuale previsione dei **vincoli dei tetti di spesa** che, così come previsti, **si traducono in un doppio limite**: dapprima per lo Stato, quando autorizza le nuove assunzioni di segretari nell'ambito della complessa procedura prevista che presuppone il calcolo di quote di turnover e di una correlata valutazione di impatto sulla finanza pubblica, e, successivamente, per il comune che può conferire l'incarico **nei limiti della propria capacità assunzionale**. **Se, dunque, il reclutamento dei segretari e la programmazione del fabbisogno sono governati a livello nazionale, diventa irrilevante il computo della spesa nei singoli enti** (emendamenti n. 2-4).

Copertura carenze albi territoriali

L'emendamento n. 1 è finalizzato alla risoluzione del problema della grave carenza dei segretari **in tutto il territorio nazionale**. L'esperienza dimostra che occorre intervenire sulle regole vigenti per assicurare che le immissioni negli albi delle regioni del centro e soprattutto del nord Italia, dove è particolarmente concentrata la carenza di segretari, siano effettive e non vengano ad essere vanificate da nomine in deroga negli albi del sud, ove invece la carenza è estremamente minore (emendamento n. 1).

Ulteriori emendamenti

Diritti di rogito - L'UNSCP ritiene che la vicenda dei diritti di rogito all'esame della Corte costituzionale potrebbe ben trovare la sua soluzione in un nuovo intervento legislativo.

La Corte, infatti, con la sua prima decisione (sentenza 181/2022) ha dichiarato **inammissibili**, per «*carente motivazione sul requisito della rilevanza*», le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 comma 2 bis, del citato d.l. 90/2014 (che non consente di riconoscere detti diritti ai segretari dei comuni e province in cui è presente personale con qualifica dirigenziale). Le questioni saranno certamente riproposte (attualmente pendono due richieste di rinvio) visto che la Corte non sembra aver ravvisato una manifesta infondatezza delle questioni sollevate (che ben avrebbe potuto superare le carenze istruttorie rilevate) né ha fatto trapelare tale infondatezza in qualche passaggio della sentenza stessa (emendamenti n. 5-6).

Segretario Unioni di Comuni – Con l'ultimo emendamento (emendamento n. 7) si propone di eliminare l'ultimo ostacolo che si oppone al riconoscimento del giusto compenso per l'attività prestata dai Segretari nelle Unioni di comuni, rendendo, in tal modo, la retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro ed alle responsabilità correlate, allineando il contenuto normativo con le previsioni del CCNL 17.12.2020 senza che ciò comporti alcun aumento di spesa incontrollato.

La Segreteria Nazionale

**COMMISSIONE BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
AUDIZIONI INFORMALI DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO 2023 A.C. 643-bis
Proposte di Emendamenti**

Emendamento 1

Aggiungere alla fine del comma 1: “Al fine di garantire l’effettività della copertura delle sedi di segreteria in tutto il territorio nazionale e dell’obbligo di permanenza per almeno due anni nell’albo regionale di prima assegnazione, l’articolo 11, comma 4, del d.P.R. n. 465/1997 non si applica in sede di prima nomina di coloro che conseguono l’iscrizione all’albo.”.

Relazione illustrativa

Pur essendo l’albo dei segretari comunali e provinciali ripartito in tante sezioni quante sono le regioni, la sezione regionale in cui è ubicato il comune non costituisce l’unico bacino di scelta del Sindaco; l’art. 11 del d.P.R. n. 465/1997, infatti, stabilisce che *prioritariamente* il sindaco debba attingere dall’albo regione di appartenenza ma che, in subordine (“... qualora il sindaco non individui un segretario ...), possa effettuare la sua scelta attingendo ad altra sezione regionale rispetto a quella corrispondente alla regione nella quale è ubicato il comune.

Nei bandi relativi al Corso concorso per l’assunzione dei segretari comunali è espressamente prevista la clausola di permanenza nell’albo regionale di prima assegnazione per almeno due anni ma viene fatta salva la fattispecie sopra descritta che, come è accaduto per i due ultimi concorsi espletati, ha di fatto vanificato la ripartizione territoriale operata in ragione delle carenze registrate.

L’emendamento, pertanto, al fine di rispondere ai reali bisogni delle diverse regioni, propone di inserire una deroga consentendo di non applicare l’articolo 11, comma 4, del d.P.R. n. 465/1997 esclusivamente in sede di prima nomina di coloro che conseguono l’iscrizione all’albo. In tal modo si assicura che le immissioni negli albi delle regioni del centro e soprattutto del nord Italia, dove è particolarmente concentrata la carenza di segretari, siano effettive e non vengano ad essere vanificate da nomine in deroga negli albi del sud, ove invece la carenza è estremamente minore.

Emendamento 2

Sopprimere alla fine del comma 4 il seguente ultimo periodo: “La durata dei contratti relativi agli incarichi conferiti ai segretari comunali a valere sulle predette risorse non può eccedere la data del 31 dicembre 2026.”

Relazione illustrativa

In forza della specificità del suo status giuridico, il Segretario comunale è titolare di un rapporto di lavoro con il Ministero dell'interno che si instaura con la prima nomina da parte del Sindaco e la conseguente presa di servizio presso un ente locale quale segretario titolare, e di un rapporto di dipendenza funzionale con l'ente territoriale, cui compete, altresì, l'obbligo di erogazione del trattamento economico.

L'ordinamento prevede che l'incarico del Segretario ha la medesima durata del mandato del Sindaco che lo ha nominato, e che in ogni caso di cessazione dell'incarico, il segretario è collocato in posizione di disponibilità; durante tale periodo, nelle more del conseguimento di un nuovo incarico, la continuità della corresponsione del trattamento economico è assicurata dal Ministero dell'interno con oneri a suo carico.

In considerazione della soluzione già prevista dall'ordinamento, si propone l'eliminazione dell'ultimo periodo del comma 1.

Emendamento 3

Inserire il seguente comma: “Per le finalità di cui al presente articolo, a decorrere dalla data entrata in vigore della presente Legge, la spesa del segretario comunale e provinciale non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall’art. 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 né ai fini del calcolo trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di cui all’art. 23, comma 2, del D.Lgs. 25-5-2017 n. 75”.

Relazione illustrativa

Gli enti locali, individuati tra gli attori principali dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), hanno sin da subito evidenziato il tema della scarsità delle risorse umane in dotazione, insufficienti a garantirne l'attuazione ed hanno chiesto, ed in parte ottenuto, misure urgenti finalizzate al loro potenziamento.

Tra le soluzioni già richieste ma ancora da attuare, risulta prioritaria e ormai improcrastinabile, al fine di garantire la funzionalità stessa degli enti locali, quella finalizzata a risolvere il tema della carenza dei segretari comunali, figura necessaria in ogni comune ai sensi dell'art. 97 del D.Lgs. 267/2000 (“Il comune e la provincia hanno un segretario titolare dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali ...”) e indispensabile - in ragione dell'assegnato ruolo di coordinamento della dirigenza degli enti locali – ad assicurare l'effettiva capacità delle amministrazioni locali di gestire il piano per la parte loro spettante.

L'emendamento propone di introdurre misure che, senza aumentare la spesa pubblica, consentano di utilizzarla per assicurare la funzionalità amministrativa in particolare di quei piccoli comuni che, da anni, non hanno potuto avvalersi di un segretario titolare, e non ne hanno quindi sostenuto la spesa e che, quindi, si trovano nella situazione paradossale che, proprio nel momento in cui i segretari tornano disponibili, non hanno i margini per sostenerne la spesa nel rispetto delle attuali regole finanziarie in materia.

Si ritiene, dunque, necessario prevedere, tra gli interventi normativi urgenti tesi a superare le criticità oggi esistenti ed a soddisfare la domanda di rafforzamento della capacità amministrativa degli enti locali che il Governo si è impegnato a promuovere (v. accordo 3/12/2021), l'esclusione della spesa del segretario comunale e provinciale dal calcolo degli attuali limiti di spesa del personale degli enti locali.

In alternativa: Emendamento 4

Inserire il seguente comma: “Per le finalità di cui al presente articolo, a decorrere dalla data entrata in vigore della presente Legge e per la durata del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), la spesa dei

segretari comunali di fascia C non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 né ai fini del calcolo trattamento accessorio del personale di cui all'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 25-5-2017 n. 75".

ULTERIORI INTERVENTI POSSIBILI

DIRITTI DI ROGITO

La modifica normativa introdotta dal D.l. n. 90/2014 in tema di diritti di rogito conduce a non remunerare la funzione rogatoria svolta dai Segretari che operano in enti con dirigenza. La norma ha creato un problema di coerenza retributiva del sistema, rispetto alle previsioni contenute nei contratti di lavoro, tra i Segretari che operano in enti privi di dirigenti e quelli che operano in enti con dirigenti. Infatti, in molte circostanze si verificano ipotesi in cui Segretari in servizio in enti più piccoli, appartenenti a classi di segreteria inferiori, percepiscono una retribuzione più elevata dei colleghi in servizio in enti più grandi, appartenenti a classi di segreteria superiori. Inoltre, non è infrequente assistere a cambi di sedi che rappresentano un "avanzamento di carriera" cui corrisponde una riduzione complessiva della retribuzione percepita dal Segretario che, proveniente da ente privo di dirigenti, si ritrova nel nuovo ente di dimensioni più grandi con i dirigenti ad avere un incremento dell'indennità di posizione che non compensa la perdita di una voce importante della retribuzione quale è quella dei diritti di rogito.

È stato in più occasioni rappresentato come non sia corretto che all'aumento della complessità del lavoro e delle responsabilità non segua un coerente sviluppo del sistema retributivo. Uno dei principi costituzionali in tema di lavoro è quello scolpito nell'art. 36 il quale sancisce che "Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro". La norma sui diritti di rogito, inserita in un provvedimento d'urgenza, modificata in sede di conversione con una norma che ha creato notevoli problemi interpretativi, non ha minimamente valutato le conseguenze in tema di coerenza del sistema retributivo dei Segretari comunali. La criticità è già stata segnalata dall'Unione, in data 10 aprile 2019, nell'Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del Codice dei Contratti pubblici svolta dalla Commissione VIII - Lavori pubblici del Senato della Repubblica, dove si è auspicato un intervento legislativo in materia. A breve la Corte Costituzionale sarà chiamata pronunciarsi in ordine alla costituzionalità della norma.

Gli emendamenti proposti mirano a garantire che l'organo di vertice del comune e della provincia, nell'esercizio dei rilevanti compiti attribuiti dalla legge e dalla disciplina contrattuale vigente e dalle rafforzate responsabilità in materia di rogito anche dei contratti finanziati con i fondi PNRR, percepisca la retribuzione per tale funzione aggiuntiva aspettata, con connesse rilevanti responsabilità, in tutti gli enti. Si prevede altresì che la retribuzione di risultato sia adeguata a quella percepita dai dirigenti dei medesimi enti.

Si precisa che le modifiche proposte sono di natura ordinamentale e non comportano aumento della spesa pubblica, in quanto la copertura finanziaria degli interventi proposti è assicurata, nella formulazione della norma, dai proventi che l'ente incassa in ragione dell'attività di rogito svolta dallo stesso segretario comunale e provinciale.

Emendamento 5

Dopo il comma 4 è aggiunto il comma 5:

"5. L'articolo 10 del Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114 è abrogato. L'art. 30, secondo comma della legge 15 novembre 1973, n. 734, è sostituito con il seguente: "Il provento annuale dei diritti di segreteria è attribuito integralmente al comune e alla provincia". Negli enti locali una quota del provento annuale spettante al comune ai sensi dell'articolo 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, come sostituito dalla presente articolo, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni, è attribuita al segretario comunale e provinciale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento. In presenza di capienza del suddetto provento, una ulteriore quota fino al raggiungimento limite di un terzo dello stipendio in godimento è annualmente attribuita, in

aggiunta alla disciplina contrattuale vigente, al segretario comunale e provinciale in sede di liquidazione della indennità di risultato, in ragione anche dell'ulteriore responsabilità derivante dalle funzioni roganti in materia di PNRR, e in presenza dei presupposti per il riconoscimento dell'indennità di risultato. All'articolo 97, comma 4, lettera c), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le parole: "può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare" sono sostituite dalle seguenti: "roga, su richiesta dell'ente, i contratti nei quali l'ente è parte e autentica".

Relazione illustrativa

Le ragioni che conducono a disciplinare diversamente, rispetto alla disciplina di cui all'art 10 del Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114, la corresponsione dei diritti di rogito al segretario comunale sono riconducibili alla natura retributiva e non perequativa del suddetto emolumento. Il Segretario comunale e provinciale assume infatti la qualifica di ufficiale rogante in tutti gli enti nei quali presta servizio e deve rogare gli atti di cui è parte l'ente o atti rogati nell'interesse dell'ente. Non vi sono pertanto ragioni, a fronte del principio della giusta retribuzione per compiti di elevata responsabilità, permanere nell'attuale sistema previsto dal citato articolo 10 del DL 90/2014, tanto più che la questione di legittimità costituzionale sulla predetta norma è all'attenzione della Corte Costituzionale. L'emendamento mira altresì a garantire che l'organo di vertice del comune e della provincia, nell'esercizio dei rilevanti compiti attribuiti dalla legge e dalla disciplina contrattuale vigente e dalle rafforzate responsabilità in materia di rogito anche dei contratti finanziati con i fondi PNRR, percepisca una retribuzione di risultato adeguata, soprattutto se raffrontata a quella percepita dai dirigenti dei medesimi enti. La copertura finanziaria è assicurata, nella formulazione della norma, dai proventi che l'ente incassa in ragione dell'attività di rogito ad opera del segretario comunale e provinciale, escludendo quindi qualsiasi aggravio di spesa pubblica.

In alternativa: Emendamento 6

Dopo il comma 4 è aggiunto il comma 5:

"5. L'articolo 10 del Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114 è abrogato. L'art. 30, secondo comma della legge 15 novembre 1973, n. 734, è sostituito con il seguente: "Il provento annuale dei diritti di segreteria è attribuito integralmente al comune e alla provincia". Negli enti locali una quota del provento annuale spettante al comune ai sensi dell'articolo 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, come sostituito dalla presente articolo, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni, è attribuita al segretario comunale e provinciale rogante, in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento. In presenza di capienza del suddetto provento, una ulteriore quota fino al raggiungimento limite di un terzo dello stipendio in godimento è annualmente attribuita, in aggiunta alla disciplina contrattuale vigente, al segretario comunale e provinciale in sede di liquidazione della indennità di risultato, in ragione anche dell'ulteriore responsabilità derivante dalle funzioni roganti in materia di PNRR, e in presenza dei presupposti per il riconoscimento dell'indennità di risultato. Il predetto limite di un terzo dello stipendio in godimento, sempre in presenza di capienza del suddetto provento, può essere superato esclusivamente al fine di riconoscere al segretario comunale e provinciale che il valore dell'indennità di risultato dallo stesso percepita non sia inferiore a quella più alta effettivamente erogata al dirigente o al titolare di posizione organizzativa nel medesimo esercizio di riferimento. All'articolo 97, comma 4, lettera c), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, le parole: "può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare" sono sostituite dalle seguenti: "roga, su richiesta dell'ente, i contratti nei quali l'ente è parte e autentica".

Relazione illustrativa

Le ragioni che conducono a disciplinare diversamente, rispetto alla disciplina di cui all'art 10 del Decreto Legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 114, la corresponsione dei diritti di rogito al segretario comunale sono riconducibili alla natura retributiva e non perequativa del suddetto emolumento. Il Segretario comunale e provinciale assume infatti la qualifica di ufficiale rogante in tutti gli enti nei quali presta servizio e deve rogare gli atti di cui è parte l'ente o atti rogati nell'interesse dell'ente. Non vi sono pertanto ragioni, a fronte del principio della giusta retribuzione per compiti di elevata responsabilità, permanere nell'attuale sistema previsto dal citato articolo 10 del DL 90/2014, tanto più che la questione di legittimità costituzionale sulla predetta norma è all'attenzione della Corte Costituzionale. L'emendamento mira altresì a garantire che l'organo di vertice del comune e della provincia, nell'esercizio dei rilevanti compiti attribuiti dalla legge e dalla disciplina contrattuale vigente e dalle rafforzate responsabilità in materia di rogito anche dei contratti finanziati con i fondi PNRR, percepisca una retribuzione di risultato adeguata, e comunque non inferiore a quella percepita dal dirigente o titolare di posizione organizzativa se più alta di quella spettante al segretario comunale e provinciale. La copertura finanziaria è assicurata, nella formulazione della norma, dai proventi che l'ente incassa in ragione dell'attività di rogito ad opera del segretario comunale e provinciale, escludendo quindi qualsiasi aggravio di spesa pubblica.

UNIONI DI COMUNI

Emendamento n. 7

All'articolo 32, comma 5-ter, del D.lgs. 267/2000 le parole “senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica” sono sostituite dalle seguenti: “ed il relativo incarico non può essere retribuito con indennità aggiuntive al trattamento economico per esso stabilito dalla contrattazione collettiva”

Relazione illustrativa

L'art. 1, comma 105, della L. n. 56/2014 prevede che il presidente dell'unione si avvalga obbligatoriamente del segretario comunale di uno dei comuni facenti parte della stessa unione. La norma ha anche previsto che ciò avvenga “senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”. La disposizione, nell'ottica di evitare che dalla stessa potesse derivare un incremento della spesa pubblica ha previsto un doppio limite, uno rapportabile ad esigenze di contenimento della spesa pubblica (“senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”), l'altro incidente su aspetti contrattuali relativi al rapporto di lavoro del segretario comunale (“senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità”) che mal si concilia con la contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei segretari comunali. Posto che la preminente finalità della norma era evitare che l'incarico potesse continuare a dare luogo, come accadeva in precedenza, alla erogazione di indennità o altre forme di remunerazione non ricomprese e disciplinate nella contrattazione collettiva, la norma appare allo stato in tale formulazione superata, in quanto il CCNL relativo al personale dell'Area delle Funzioni Locali del 17.12.2020 prevede all'art. 107, comma 4, lett. c) che, nella definizione di nuovi criteri e parametri per la maggiorazione della

retribuzione di posizione nell'ambito della contrattazione integrativa nazionale, la Commissione paritetica istituita dal medesimo CCNL tenga conto *"di ogni altro fattore significativo incidente sulle responsabilità interne ed esterne assunte dal segretario all'interno dell'ente ivi compresi gli incarichi nelle Unioni dei comuni"*. Il contratto ha, a suo tempo, ottenuto sia l'autorizzazione alla sottoscrizione del Governo che la certificazione in ordine alla compatibilità dei costi da parte della Corte dei conti. D'altra parte, la disposizione contrattuale mira a garantire il rispetto dell'art. 36 della Costituzione. L'emendamento proposto mira, dunque, ad allineare il contenuto normativo con le previsioni contrattuali e non comporta alcun aumento di spesa incontrollato, in quanto la regolazione del trattamento economico viene esplicitamente ricondotta alla sola contrattazione collettiva. Sul punto si ricorda come peraltro di recente la Corte dei conti, sez. Autonomie, abbia fornito la corretta interpretazione della locuzione *"senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica"*, ricordando come in assenza di un limite normativamente individuato che sostenga la delimitazione dell'invarianza finanziaria ad uno specifico aggregato di spesa, la clausola di invarianza finanziaria impone alle amministrazioni, nel prevedere una maggiore o nuova spesa, di essere in grado di far fronte a tale spesa con le risorse ordinarie già stanziare in bilancio, con la conseguenza di assicurare un sicuro mantenimento dell'equilibrio finanziario pluriennale di parte corrente (del. n. 17/2021).