



**UNIONE NAZIONALE
SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

Tel 06/47824327- Fax 06/47886945

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

Lì, 6 marzo 2023

**Esame DDL 564 (D.L. 24 febbraio 2023, n. 13 attuazione PNRR)
Audizione UNSCP - Proposte di Emendamenti all'art. 8**

A seguito della richiesta formulata lo scorso 1° marzo, l'UNSCP è intervenuta con il suo Segretario Nazionale Amedeo Scarsella nell'ambito delle audizioni informali svolte dalla Commissione bilancio del Senato, in relazione al disegno di legge n. 564 (d-l 13/2023 – Attuazione PNRR) svolte nel pomeriggio di oggi, 6 marzo 2023.

L'audizione è stata chiesta per portare all'attenzione della Commissione alcuni temi di interesse delle autonomie locali e della categoria dei segretari comunali e provinciali.

Nel documento, consegnato agli Onorevoli componenti della Commissione ed illustrato dal Segretario Nazionale nel corso dell'audizione, è stato posto l'accento sulla necessità che nell'attuale fase di attuazione delle diverse azioni previste dal PNRR, tutti i Comuni e le Province – principali soggetti attuatori delle misure PNRR – possano contare sulla fondamentale azione di sovrintendenza e coordinamento della gestione complessiva dell'ente, che la legge ed il CCNL assegnano al Segretario comunale e provinciale, per assicurare il raggiungimento degli obiettivi PNRR per la parte loro spettante.

Nel documento, dopo aver ricordato le diverse disposizioni con le quali il legislatore, con il dichiarato obiettivo di consentire a tutti gli enti locali di essere in condizione di raggiungere i fondamentali obiettivi del PNRR, è di recente intervenuto per porre rimedio alla grave carenza di tale figura nelle amministrazioni locali, è stata sottolineata la necessità di garantire la tempestiva attuazione dell'art. 1, comma 828, della L. n. 197/2022, che assicura ai comuni di minore dimensione - con popolazione inferiore a 5.000 ab. – e per un periodo transitorio - fino al 31 dicembre 2026 - di poter contare su contributi sicuramente utili a sostenere la spesa del segretario comunale, emanando celermente i relativi provvedimenti attuativi.

L'UNSCP ha, inoltre, formulato una proposta di emendamento (**Emendamento n. 1**) finalizzato ad escludere il trattamento economico del segretario dal computo degli attuali tetti di spesa del personale, complessivi e di trattamento accessorio, unica misura ritenuta davvero risolutiva del problema sollevato da molti enti, e non solo dai piccoli comuni, connesso alla stabile presenza del segretario comunale e provinciale. Unitamente alla proposta emendativa, il documento illustra compiutamente la sostenibilità della proposta sulla quale si è a conoscenza di una medesima iniziativa promossa anche dal Ministero dell'Interno.

Nel prosieguo, il documento illustra alcune proposte emendative finalizzate a estendere ai segretari comunali e provinciali le misure di incentivazione che il dl 13/2023, oggetto di conversione, prevede a favore dei dirigenti e del personale coinvolto nell'attuazione dei progetti PNRR, in considerazione del notevole incremento di tutte le attività ad essi connesse, sia in termini di programmazione e gestione che di aggravio delle responsabilità.

In particolare:

- a) l'**Emendamento n. 2** ha la finalità di dettare disposizioni idonee a chiarire che l'incremento del trattamento accessorio, previsto dall'art. 8, comma 3, del dl 13/2023 a favore di tutto il personale in servizio negli enti locali (anche con qualifica dirigenziale) e in deroga ai limiti di cui all'art. 23 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, riguarda anche i segretari il cui ruolo apicale è, come già detto, centrale anche nel perseguimento degli obiettivi del PNRR. La particolarità del trattamento accessorio del segretario, che non è regolato da specifici "fondi" bensì esclusivamente dai contratti collettivi nazionali,

rende, infatti, necessario chiarire che la facoltà di incremento, oltre che in deroga ai limiti di cui all'art. 23 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, si applica in deroga, altresì, ai limiti di trattamento accessorio previsti dai vigenti contratti collettivi medesimi, in aumento rispetto ai valori massimi di retribuzione di posizione o di risultato da essi contemplati.

- b) L'**Emendamento n. 3** si inserisce nel quadro di incentivazione disposto a favore degli enti locali nell'art. 8 del dl 13/2023 prevedendo, negli stessi confini - anche temporali - posti alle deroghe previste al comma 3 per il personale dipendente (incremento del fondo di parte variabile per il personale dipendente che partecipa alla realizzazione di progetti PNRR), ed al comma 5 per il personale dirigente (possibilità di erogare incentivi di cui all'art. 113 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 anche al personale di qualifica dirigenziale coinvolto nei progetti PNRR, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n.75), di attribuire il giusto riconoscimento alle prestazioni dei segretari comunali e provinciali per l'attività di rogito dei contratti relativi a progetti PNRR, in deroga ai limiti di cui art. 10, comma 2 bis, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e dunque anche laddove sia presente nell'ente personale con qualifica dirigenziale. È innegabile, infatti, che le responsabilità connesse all'attività di rogito dei contratti relativi ai progetti di PNRR siano maggiori rispetto a quelle dei contratti che beneficino di altre fonti di finanziamento perché più numerosi e onerosi sono gli adempimenti connessi. Il documento si sofferma da ultimo sulla sostenibilità della proposta che non comporta alcun aggravio di spesa per le amministrazioni locali trovando copertura finanziaria nei proventi che l'ente incassa in ragione dell'attività di rogito assicurata dal segretario comunale e provinciale.

Nella denegata ipotesi che la Commissione non ritenesse meritevole di accoglimento l'emendamento n. 3 illustrato, l'**Emendamento n. 4**, formulato in subordine, prevede che la citata attività di rogito sia incentivata per i contratti relativi ai progetti di PNRR negli enti nei quali sono presenti figure dirigenziali, secondo le previsioni dettate dall'art. 113, comma 2 del Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016).

La Segreteria Nazionale

Allegato:

- 1) Documento UNSCP Audizione sul DDL 564



UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

*Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sul ddl 564*

(d-l n. 13/2023 - Attuazione PNRR):

Senato della Repubblica

5^a COMMISSIONE

(Programmazione economica, bilancio)

Roma, 6 marzo 2023

Premessa

Con il presente documento si vuole fornire un contributo, dal punto di vista dei segretari comunali e provinciali, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul DDL di conversione del D.L. n. 13/2023, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune.

I segretari svolgono funzioni multiformi e centrali nel sistema amministrativo degli enti locali¹ e rappresentano una figura necessaria in ogni ente locale ai sensi dell'art. 97 del D.Lgs. n. 267/2000² e indispensabile - in ragione dell'assegnato ruolo di coordinamento della dirigenza – ad assicurare l'effettiva capacità delle amministrazioni locali di raggiungere gli obiettivi del PNRR per la parte loro spettante.

Il CCNL dell'Area Funzioni Locali del 17/12/2020 ha ribadito il ruolo apicale dei segretari prevedendo che “Nei comuni fino a 100.000 abitanti ovvero nei Comuni, Province e Città Metropolitane ove non sia stato nominato il direttore generale ai sensi dell'art. 108 del d. Lgs. n. 267/2000, **l'assunzione delle funzioni di segretario comunale comporta compiti di sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e di coordinamento delle loro attività, tra i quali la sovrintendenza alla gestione complessiva dell'ente**, la responsabilità della proposta del piano esecutivo di gestione nonché, nel suo ambito, del piano dettagliato degli obiettivi e del piano della performance, la responsabilità della proposta degli atti di pianificazione generale in

¹ La Corte Costituzionale con la sentenza n. 23 del 22/02/2019 nel ritenere conforme alle previsioni costituzionali l'art. 99 del d.lgs. n. 267/2000 secondo cui il segretario comunale resta in carica per un periodo corrispondente a quello del sindaco che lo ha nominato e cessa automaticamente dall'incarico al termine del mandato di quest'ultimo, si è soffermata sulle funzioni svolte dal segretario comunale. Dopo aver evidenziato che “Il segretario comunale è certamente figura apicale e altrettanto certamente intrattiene con il sindaco rapporti diretti, senza intermediazione di altri dirigenti o strutture amministrative”, la Corte individua tre gruppi di attribuzioni del segretario comunale: 1. funzioni di certificazione, di controllo di legalità o di attuazione di indirizzi altrui; 2. funzioni di supporto propositivo all'azione degli organi comunali; 3. funzioni di carattere eminentemente gestionale, definite dalla Corte “quasi manageriali”.

² “Il comune e la provincia hanno un segretario titolare dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali ...”.

materia di organizzazione e personale, l'esercizio del potere di avocazione degli atti dei dirigenti in caso di inadempimento”.

In tale veste i segretari comunali sono chiamati a approfondire ogni sforzo perché gli importanti obiettivi del PNRR siano raggiunti. In tale ottica, consapevoli dell'importanza della sfida che sta affrontando il paese, appare opportuno segnalare che di recente l'Unione Nazionale Segretari comunali ha organizzato, insieme all'Università di Verona, un interessante convegno dal titolo “Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR”, al quale hanno preso parte segretari comunali, Responsabili dell'ANCI, Sindaci e magistrati della Corte dei conti³. Il convegno è stata l'occasione per ribadire l'importanza degli enti locali per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR, in considerazione dei numerosi progetti e delle elevate risorse che gli stessi enti sono chiamati a gestire, per esaminare la normativa derogatoria in materia di personale, appalti pubblici, contabilità pubblica e attività amministrativa e per ribadire il ruolo fondamentale dei segretari comunali per il buon andamento degli enti locali.

Nel presente contributo si analizzeranno nell'ordine:

- a) i recenti interventi del legislatore per rimediare alla carenza di segretari al fine di supportare gli enti locali per l'attuazione degli interventi e la realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR);
- b) gli interventi ancora possibili ed auspicabili per raggiungere gli obiettivi di cui alla precedente lettera a);
- c) le incentivazioni economiche che anche a tale figura devono essere riconosciute in considerazione del notevole incremento di tutte le attività connesse all'attuazione dei progetti del PNRR da parte gli enti locali, che coinvolgono il

³ Il convegno, che si è svolto il 24 febbraio, è stato organizzato dall'Unione Nazionale dei segretari comunali – Unione Regionale del Veneto, in collaborazione con il Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università di Verona (qui il link al [programma dell'evento](#)).

personale dipendente, il personale dirigente e i segretari, sia in termini di programmazione, gestione e controllo che di aggravio delle responsabilità.

I recenti interventi del legislatore per rimediare alla carenza di segretari

Di recente il legislatore è intervenuto con diverse disposizioni per porre rimedio alla grave carenza di tale figura, con l'obiettivo di consentire a tutti gli enti locali di essere in condizione di raggiungere i fondamentali obiettivi del PNRR. Il presupposto di tali interventi normativi è la convinzione che sia necessario puntare su tale figura per garantire il buon andamento e la legalità dell'azione amministrativa dei comuni e delle province.

Gli interventi normativi a cui si fa riferimento sono i seguenti.

“Al fine di supportare gli enti locali per l'attuazione degli interventi e la realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), a decorrere dal 2022 e per la durata del medesimo Piano” è l'incipit dell'art. 12-bis del D.L. n. 4/2022, come convertito con L. n. 25/2025, con il quale si interviene, in materia di segretari comunali, sui seguenti aspetti:

- le assunzioni di segretari comunali e provinciali possono essere autorizzate per un numero di unità pari al 120 per cento delle cessazioni dal servizio nel corso dell'anno precedente (in precedenza potevano essere autorizzate facendo riferimento al 100 per cento delle cessazioni);
- i futuri concorsi (con decorrenza dal 2023), modificando le regole di svolgimento dei corsi-concorso;
- gli incarichi che possono essere conferiti ai segretari di prima fascia, consentendo agli stessi di assumere, in deroga e per un periodo massimo di sei mesi (prorogabile fino a dodici), la titolarità di sedi fino a 5.000 abitanti, in caso di vacanza della sede e qualora la procedura di pubblicizzazione sia andata deserta.

La Legge di Bilancio (art. 1, comma 825-828, L. 197/2022) “Al fine di assicurare la piena funzionalità e capacità amministrativa dei comuni nell’attuazione degli interventi e nella realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza” prevede:

- l’iscrizione all’Albo, in aggiunta a quelli previsti dal bando, anche dei borsisti non vincitori che abbiano conseguito il punteggio minimo di idoneità al termine del corso concorso selettivo di formazione, aumentando quindi il numero dei segretari da iscrivere all’Albo all’esito del concorso COA 21;
- per supportare i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, a decorrere dall'anno 2023 e per la durata del PNRR, le risorse di cui all'articolo 31-bis, comma 5, del D.L. n. 152/2021 possono essere utilizzate anche a sostenere gli oneri relativi al trattamento economico degli incarichi conferiti ai segretari comunali. Si prevede quindi un sostegno economico per gli enti di minore dimensione per metterli in condizione di avere a disposizione tale figura, anche in caso di difficoltà economica.

Ancora, in sede di conversione del cd Milleproroghe, l’art. 1, comma 20-bis (Attribuzioni provvisorie delle titolarità di sedi di segreteria comunale), della L. n. 14/2023 modifica la normativa transitoria introdotta dall’art. 12-bis del D.L. n. 4/2022, come convertito con L. n. 25/2025 che consente, a determinate condizioni, l'attribuzione, in via provvisoria, ad un segretario comunale iscritto nella fascia iniziale di accesso in carriera la titolarità di sedi, singole o convenzionate, di competenza della fascia professionale immediatamente superiore. La modifica eleva la durata massima di tale attribuzione provvisoria⁴. Ovviamente la modifica tende ad assolvere, per un periodo di tempo maggiore, alla finalità della norma oggetto di proroga, ossia a

⁴ La deroga è stata inizialmente disposta dall’art. 12-bis, comma 1, lettere b), c) e d), del D.L. 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla L. 28 marzo 2022, n. 25, e dal relativo decreto attuativo del Ministro dell'interno del 29 aprile 2022.

“supportare gli enti locali per l’attuazione degli interventi e la realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Ebbene tutte queste misure sono state giustificate proprio nell’ottica del raggiungimento degli obiettivi del PNRR, come emerge dal tenore letterale delle stesse. **È pertanto la legislazione stessa che ritiene giustamente fondamentale la figura del segretario all’interno degli enti locali per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.**

Interventi normativi ancora auspicabili per rimediare alla carenza di segretari

In primo luogo, appare doveroso segnalare in questa sede come sia necessario accelerare l’emanazione dei provvedimenti attuativi della previsione di cui all’art. 1, comma 828, della L. n. 197/2022 (Legge di bilancio 2023). Tale norma dispone che *“Per le medesime finalità di cui al comma 825⁵ e, in particolare, per supportare i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, a decorrere dall’anno 2023 e per la durata del Piano nazionale di ripresa e resilienza, fino al 31 dicembre 2026, le risorse di cui all’articolo 31-bis, comma 5, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, possono essere destinate, con il decreto ivi previsto, anche a sostenere gli oneri relativi al trattamento economico degli incarichi conferiti ai segretari comunali ai sensi dell’articolo 97, comma 1, del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per il finanziamento di iniziative di assistenza tecnica specialistica in favore dei piccoli comuni al fine di superare le attuali criticità nell’espletamento degli adempimenti necessari per garantire una efficace e tempestiva attuazione degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza. La durata dei contratti relativi agli incarichi conferiti ai segretari*

⁵ Il comma 825 precisa che le misure sono assunte “al fine di assicurare la piena funzionalità e capacità amministrativa dei comuni nell’attuazione degli interventi e nella realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza e di riequilibrare il rapporto numerico fra segretari iscritti all’Albo e sedi di segreteria”.

comunali a valere sulle predette risorse non può eccedere la data del 31 dicembre 2026”.

La norma di carattere transitorio mira ad assicurare fino al 31 dicembre 2026 ai comuni di minore dimensione di poter contare su contributi necessari a sostenere la spesa del segretario comunale. L’attribuzione di contributi temporanei ha l’obiettivo di risolvere nell’immediato, in modo temporaneo, due difficoltà che si sono riscontrate in alcuni comuni per l’assunzione di nuovi segretari:

- a) l’impossibilità negli enti più piccoli, che sono sprovvisti di tale figura da anni, di rispettare il limite di spesa previsto dall’art. 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
- b) la carenza temporanea di effettive risorse economiche.

La norma di cui all’art. 1, comma 828, della L. n. 197/2022, accolta con favore dagli enti di minore dimensione, deve avere tempestiva attuazione, per garantire ai comuni più piccoli di avere certezza delle risorse disponibili in tempi rapidi.

Occorre rilevare, tuttavia, per una più stabile soluzione del problema della spesa del trattamento economico del segretario nei piccoli comuni, che l’unica misura davvero risolutiva consiste nell’escluderne il trattamento economico dal computo degli attuali tetti di spesa del personale, complessivi e di trattamento accessorio. Molti nuovi iscritti all’Albo non riescono ad ottenere la prima nomina proprio a causa delle difficoltà per i piccoli enti di rispettare i vincoli in materia di spesa di personale. In altri termini, le difficoltà non solo soltanto e non sempre di reale disponibilità economica dell’ente, quanto dell’impossibilità di quest’ultimo di rispettare i vincoli di spesa del personale.

A tal fine, in ordine alla sostenibilità economica di tale misura, si evidenzia che la spesa per i segretari è già:

- autorizzata a monte dal Governo in sede di programmazione del fabbisogno assunzionale ed a tal fine prevista in termini di macro aggregati nei documenti di bilancio dello stato;
- ne è prova che la spesa per l'incarico di segretario nei singoli enti NON intacca la capacità assunzionale del singolo ente, come viceversa dovrebbe essere se si trattasse di assunzioni del singolo ente;
- 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. Che, ad esempio, un singolo ente aumenti la spesa per un segretario, perché, essendone privo, se ne dota nominando il titolare, comporterà sempre che vi sia una correlata diminuzione della spesa in altro ente, cioè quello dal quale proviene. Questo perché il numero di segretari non è variabile, non dipende dalle scelte dei singoli comuni, ma è sempre determinato a monte, essendo pari a quelli immessi nell'albo, cioè solo quelli preventivamente autorizzati dal fabbisogno in sede nazionale.
- essa è inoltre interamente finanziata dai contratti collettivi di riferimento, i quali contemplano anche i limiti massimi di trattamento accessorio (**Emendamento 1**).

Le incentivazioni economiche per i segretari comunali

La relazione di accompagnamento del disegno di legge di conversione del D.L. n. 13/2023 (ddl 564) rileva che **l'attuazione dei progetti del PNRR da parte gli enti locali determina un notevole incremento di tutte le attività ad essi connesse, che coinvolgono il personale dipendente, ma anche il personale dirigente sia in termini di programmazione e gestione che di aggravio delle responsabilità.**

Appare evidente che l'aggravio delle attività connesse all'attuazione dei progetti del PNRR e delle responsabilità ad esse collegate riguardi in primo luogo i segretari comunali, non solo per le loro funzioni di sovrintendenza e coordinamento allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti (art. 97 del TUEL).

In via meramente esemplificativa, senza pretesa di esaustività, le attività e le funzioni svolte dai segretari subiscono un significativo incremento al fine di garantire:

- a) l'implementazione di presidi organizzativi a tutela del processo PNRR;
- b) il raccordo degli strumenti di programmazione e controllo sui progetti PNRR. Il segretario, infatti, sovrintende e cura il sistema dei controlli interni di regolarità amministrativa e contabile preventivi e successivi e tutte le forme di controllo (strategico, di gestione, ecc);
- c) la verifica dell'andamento delle fasi procedurali per il rispetto dei *target* e *milestone*;
- d) il presidio delle comunicazioni e della trasparenza sui processi PNRR;
- e) la stipulazione dei contratti e la verifica dei controlli in materia di antiriciclaggio.

Al fine di garantire maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in relazione all'attuazione del PNRR, gli interventi tesi ad incentivare il personale, anche dirigente, degli enti locali con il D.L. n. 13/2023 sono i seguenti:

- a) i commi 3 e 4 dell'art. 8 consentono di attribuire un riconoscimento economico alle prestazioni dei dirigenti coinvolti direttamente nell'attuazione dei progetti del PNRR, prevedendo, in via eccezionale fino al 2026, la possibilità per gli enti locali, che rispettano determinati requisiti, di incrementare oltre il limite di cui al comma 2, dell'articolo 23 del D.Lgs. n. 75/2017 **l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa** destinata al personale in servizio presso i predetti enti, anche di livello dirigenziale;
- b) il comma 5 dell'art. 8 prevede che gli enti locali, per gli anni dal 2023 al 2026, possano erogare anche al personale dirigenziale coinvolto nei progetti del PNRR l'incentivo per funzioni tecniche previsto dal Codice per gli appalti pubblici (in deroga ai limiti di importo previsti dalla normativa vigente).

Le citate incentivazioni richiedono ad avviso dell'Unione Nazionale dei Segretari comunali e provinciali una precisazione ed un'integrazione.

Quanto alla precisazione, si rileva come i segretari comunali non hanno un fondo per il salario accessorio. La disposizione di cui al comma 3 dell'art. 8 nonostante il chiaro intento di abbracciare tutto il personale in servizio negli enti locali, non è di chiara ed immediata applicazione per i segretari, per la ragione che, essendo il segretario figura specifica, il suo trattamento accessorio, a differenza che per tutto il restante personale, non è regolato né dai fondi di contrattazione integrativa del personale dipendente né da quelli del personale dirigente, bensì esclusivamente dai contratti collettivi nazionali, i quali direttamente definiscono i valori minimi e massimi di trattamento accessorio applicabili ai segretari nei singoli enti. Ne consegue che, così formulata, non vi sarebbe base di calcolo alcuna su cui consentire l'incremento di trattamento accessorio per i segretari. Si propone, pertanto, un emendamento per definire le voci stipendiali a cui fare riferimento per i segretari comunali e provinciali in sede di applicazione della norma (**Emendamento n. 2**).

Quanto all'integrazione, si rileva come, in tale contesto sarebbe opportuna una rivisitazione della norma introdotta dal D.L. 90/2014 che ha escluso i segretari, in servizio in enti con la dirigenza, dal diritto di percepire i cd. diritti di rogito per l'attività espletata. L'abolizione di tale diritto, avvenuta mediante un provvedimento normativo d'urgenza, non ha tenuto conto che la norma remunerava un compito specifico e delicato svolto dal segretario anche negli enti in cui è presente la dirigenza (anzi in tali enti è funzione normalmente più complessa). 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.

Come affermato dal Consiglio di Stato, Sezione V, con la sentenza n. 5183/2015, “*i diritti di rogito hanno una funzione di remunerazione di una particolare attività alla quale è correlata una responsabilità di ordine speciale e sorgono con l’effettiva estrinsecazione della funzione di rogante **la quale, ancorché di carattere obbligatorio, eccede l’ambito delle attribuzioni di lavoro normalmente riconducibili al pubblico impiego.** A fronte di tale funzione, quindi, il legislatore ha previsto un compenso ulteriore, ragguagliandolo ad un terzo della retribuzione annua maturata dal segretario, retribuzione, quindi, che deve essere effettivamente maturata e non riferita allo stipendio tabellare astrattamente percepibile dal soggetto rogante*”. Che tale provento sia dipendente dall’esercizio della funzione rogante del segretario è

confermato dal fatto che, ove il rogito sia affidato ad un notaio, quei diritti di segreteria non possono essere riscossi. L'attribuzione di una quota dei diritti di segreteria ai segretari quale distinta voce retributiva per l'assolvimento di tale specifica mansione è stata una costante nell'ordinamento.

Dopo il 2014, data di abolizione per i segretari in servizio in enti con la dirigenza del diritto di percepire i cd. diritti di rogito per l'attività espletata, sono intervenuti diversi provvedimenti che invece, nell'ottica di incentivare e remunerare adeguatamente il personale, anche dirigente, hanno previsto specifiche retribuzioni aggiuntive. Ci si riferisce, ad esempio, all'art. 1, comma 1091, della L. 145/2018 (Legge di Bilancio 2019) a norma del quale *“Ferme restando le facoltà di regolamentazione del tributo di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i comuni che hanno approvato il bilancio di previsione ed il rendiconto entro i termini stabiliti dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono, con proprio regolamento, prevedere che il maggiore gettito accertato e riscosso, relativo agli accertamenti dell'imposta municipale propria e della TARI, nell'esercizio fiscale precedente a quello di riferimento risultante dal conto consuntivo approvato, nella misura massima del 5 per cento, sia destinato, limitatamente all'anno di riferimento, al potenziamento delle risorse strumentali degli uffici comunali preposti alla gestione delle entrate e al **trattamento accessorio del personale dipendente, anche di qualifica dirigenziale**, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75”*.

Altro esempio è quello contenuto nell'art. 8, comma 5, del D.L. n. 13/2023, che consente di erogare incentivi tecnici ex art. 113 del D.lgs. 50/2016 al personale dirigente.

Ebbene, nel momento in cui si ritiene di dover intervenire a livello normativo sulle incentivazioni economiche del personale in quanto l'attuazione dei progetti del PNRR da parte gli enti locali determina un notevole incremento di tutte le attività ad essi connesse, che coinvolgono il personale dipendente, ma anche il personale dirigente sia

in termini di programmazione e gestione che di aggravio delle responsabilità, non può a nostro avviso non intervenire anche in materia di diritti di rogito, ampliando il limite normativo per la spettanza del diritto e riconoscendo tale diritto a tutti i segretari roganti a prescindere dall'elemento del tutto aleatorio della presenza di dirigenti nella struttura organizzativa dell'ente (**Emendamento n. 3**).

Si precisa che le somme da erogare ai segretari comunali per l'attività di rogito sono versate dai privati che debbono stipulare gli atti con la PA locale e non incidono quindi sui quadri economici degli interventi (a differenza di quanto avviene con gli incentivi tecnici).

In subordine, in considerazione dei notevoli compiti spettanti ai segretari nell'attuazione degli interventi del PNRR, si propone di inserire, quanto agli incentivi di cui all'art. 113 del D. lgs. 50/2016, la remunerazione anche delle funzioni di raccordo degli strumenti di programmazione e controllo, di rogito dei contratti, l'organizzazione di tutte le tipologie di controlli riguardanti gli atti e l'andamento di ogni fase procedurale per il rispetto dei target e milestone, di ogni altra funzione organizzativa a presidio del rispetto delle norme previste per l'attuazione degli investimenti finanziati con i fondi del PNRR (**Emendamento n. 4 - subordinato**).

Emendamento 1

Inserire il seguente comma: “Al fine di assicurare la piena funzionalità e capacità amministrativa dei comuni nell’attuazione degli interventi e nella realizzazione degli obiettivi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, a decorrere dalla data entrata in vigore della presente Legge e per la durata del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), 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.

Emendamento n. 2

All'articolo 8, comma 3, è aggiunto, infine, il seguente periodo:

“Per i segretari comunali e provinciali la medesima facoltà di incremento percentuale del trattamento accessorio in aumento al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 è calcolata sui valori della retribuzione di posizione, come spettanti in base all'ente di titolarità, definiti dal comma 1 dell'art. 107 del CCNL 17.12.2020, nonché sul valore della retribuzione di risultato come risultante dai contratti collettivi vigenti ed è applicabile anche in aumento ai valori massimi di trattamento accessorio stabiliti dalla contrattazione collettiva.”

Relazione illustrativa

Il Decreto Legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante “Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”, dispone all'art. 8 specifiche misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori. Nell'ambito di tali misure, il comma 3 prevede la possibilità, per gli enti locali che rispettino specifici parametri di virtuosità definiti al successivo comma 4, di incrementare il trattamento accessorio di tutto il proprio personale dipendente, sia di livello non dirigenziale che di livello dirigenziale, in deroga ai limiti di cui all'art. 23 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. Poiché sia per il personale non dirigente che per il personale dirigente il trattamento accessorio è regolato, in ciascun ente, da appositi fondi per la contrattazione integrativa, la disposizione ha opportunamente collegato la misura dell'incremento a tali fondi, stabilendo che esso è possibile in misura non superiore al 5% delle risorse stabili dei predetti fondi di contrattazione integrativa. Inoltre, poiché sia per il personale dipendente che per il personale dirigente i relativi contratti collettivi non stabiliscono limiti predefiniti al trattamento accessorio ad essi erogabile (essendo tali limiti

costituiti dal totale delle risorse disponibili negli appositi fondi e dai limiti di cui all'art. 23) la facoltà di incremento dei fondi in deroga ai limiti dell'art. 23 si traduce automaticamente in facoltà di incremento del trattamento accessorio, pienamente applicabile.

La disposizione tuttavia, nonostante il chiaro intento di abbracciare tutto il personale in servizio negli enti locali, non è di chiara ed immediata applicazione per i segretari, per la ragione che, essendo il segretario figura specifica, il suo trattamento accessorio, a differenza che per tutto il restante personale, non è regolato né dai fondi di contrattazione integrativa del personale dipendente né da quelli del personale dirigente, bensì esclusivamente dai contratti collettivi nazionali, i quali direttamente definiscono i valori minimi e massimi di trattamento accessorio applicabili ai segretari nei singoli enti. Ne consegue che, così formulata, non vi sarebbe base di calcolo alcuna su cui consentire l'incremento di trattamento accessorio per i segretari. Inoltre, poiché per i segretari, a differenza del restante personale, i contratti collettivi nazionali definiscono anche i valori massimi di trattamento accessorio, si rende necessario chiarire che la facoltà di incremento, oltre che in deroga ai limiti di cui all'art. 23 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è applicabile in deroga altresì ai limiti di trattamento accessorio previsti dai vigenti contratti collettivi medesimi, ovvero quindi in aumento ai valori massimi di retribuzione di posizione o di risultato da essi contemplati. Diversamente, in tutti gli enti nei quali il trattamento accessorio del segretario, sia pure nel rispetto del limite di cui all'art. 23, è già erogato nei valori massimi, la facoltà di incremento risulterebbe inapplicabile e la facoltà di superamento del limite dell'art. 23 inutile ed improduttiva di effetti.

Per tali ragioni occorre integrare la previsione della facoltà di incremento prevista dalla disposizione con ulteriori specifiche modalità applicativa per i segretari, evitando il concreto rischio che essi siano i soli esclusi da tale facoltà.

A tal fine l'emendamento, in rigorosa analogia con la previsione dettata per il restante personale, identifica le voci di trattamento accessorio che, per loro natura, sono

qualificabili come stabili, ancorando ad esse la facoltà di incremento, nella medesima percentuale massima, pari al 5%, stabilita per il restante personale. Sono pertanto individuati quali parametri di riferimento i soli valori base delle retribuzioni di posizione definiti dal contratto collettivo per ciascun ente ed il valore della retribuzione di risultato parimenti definito dal contratto collettivo. L'emendamento, inoltre, per le ragioni innanzi dette, consente di applicare tali incrementi anche in aumento ai valori massimi, di retribuzione di posizione o di risultato, stabiliti per i segretari dai vigenti contratti collettivi.

E' quasi superfluo evidenziare come sarebbe assurdo se, respingendo tale emendamento, realmente si intendesse escludere i soli segretari, il cui ruolo apicale è peraltro centrale anche nel perseguimento degli obiettivi del PNRR, da una misura che abbraccia tutto il restante personale. Nella convinzione che così non sia, l'emendamento alla norma si palesa quindi come una doverosa integrazione tecnica alla sua formulazione, che consente alla disposizione di dispiegare pacificamente i propri effetti anche a tale categoria di personale, peraltro nei medesimi importi stabiliti per tutti gli altri dipendenti.

Per mera completezza e facilità di lettura si riporta di seguito il testo coordinato della disposizione come integrato dal presente emendamento:

Art. 8

Misure per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni
titolari delle misure PNRR e dei soggetti attuatori

1. (omissis)
2. (omissis)
3. Al fine di garantire maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa in considerazione dei rilevanti impegni derivanti dall'attuazione dei progetti del PNRR e degli adempimenti connessi, per gli anni dal 2023 al 2026, gli enti locali

che rispettano i requisiti di cui al comma 4, possono incrementare, oltre il limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio, anche di livello dirigenziale, in misura non superiore al 5 per cento della componente stabile di ciascuno dei fondi certificati nel 2016. *Per i segretari comunali e provinciali la medesima facoltà di incremento percentuale del trattamento accessorio in aumento al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 è calcolata sui valori della retribuzione di posizione, come spettanti in base all'ente di titolarità, definiti dal comma 1 dell'art. 107 del CCNL sottoscritto il 17.12.2020, nonché sul valore della retribuzione di risultato come risultante dai contratti collettivi vigenti ed è applicabile anche in aumento ai valori massimi di trattamento accessorio per essi stabiliti dalla contrattazione collettiva.*

Emendamento n.3

All'art. 8, dopo il comma 5 è aggiunto il seguente comma 5 bis:

“Per le medesime finalità di cui al comma 3, per gli anni dal 2023 al 2026, in deroga ai limiti di quanto previsto dal comma 2 bis dell'art.10 del Decreto-Legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla L.11 agosto 2014, n.114, e in misura non superiore al 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo, una quota del provento annuale ivi previsto è attribuita a tutti i segretari comunali e provinciali roganti i contratti relativi ai progetti del PNRR.”

Relazione illustrativa

Le ragioni che sorreggono la prospettata modifica normativa sono riconducibili al coerente quadro di incentivazione previsto dal legislatore nell'art 8 del Decreto-Legge 24 febbraio 2023 n. 13 a favore degli enti locali. Come noto infatti, la maggior parte dei fondi PNRR vede come soggetti attuatori proprio gli enti locali che, in questo particolare momento storico, stanno affrontando una sfida importante. Il legislatore ha quindi inteso fornire uno strumento ulteriore di incentivazione, sia al comma 3 per il personale dipendente (incremento del fondo di parte variabile per il personale dipendente che partecipa alla realizzazione di progetti PNRR), sia al comma 5 per il personale dirigente (possibilità di erogare incentivi di cui all'art. 113 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 anche al personale di qualifica dirigenziale coinvolto nei progetti PNRR, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017 n.75).

La proposta portata dal presente emendamento, negli stessi confini - anche temporali - posti alle deroghe sopra richiamate, consente di attribuire il giusto riconoscimento alle prestazioni dei segretari comunali e provinciali per l'attività di rogito dei contratti relativi a progetti PNRR, in deroga ai limiti di cui art. 10, comma 2 bis, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e dunque anche laddove sia presente nell'ente personale con qualifica

dirigenziale, posto che la norma citata espressamente nega tale riconoscimento in via ordinaria ai segretari comunali e provinciali che prestano servizio in enti con dirigenti.

Le ragioni di tale incentivazione per la figura del segretario comunale e provinciale si legano alle accresciute responsabilità in capo all'ufficiale rogante, responsabilità che caratterizzano i contratti relativi ai progetti di PNRR; queste sono maggiormente rilevanti ove sono più numerosi e onerosi gli adempimenti e cioè negli enti di maggiori dimensioni demografiche ove, nella quasi totalità, sono presenti figure dirigenziali.

Da ultimo si ritiene di sottolineare come la proposta non comporti alcun aggravio di spesa per le amministrazioni locali trovando copertura finanziaria nei proventi che l'ente incassa in ragione dell'attività di rogito assicurato dal segretario comunale e provinciale.

Il limite di tale incentivo che per i contratti PNRR non può superare il 50 per cento del trattamento economico complessivo annuo lordo è perfettamente coincidente con il limite fissato dall'art. 113 del D.lgs. n. 150/2016.

Emendamento n.4 (subordinato)

All'art 8, alla fine del comma 5 è aggiunto il seguente periodo:

“ Ad integrazione di quanto previsto dal comma 2 dell'art 113 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, in materia di progetti del PNRR, risultano altresì incentivabili con le medesime modalità le funzioni di raccordo degli strumenti di programmazione e controllo, di rogito dei contratti, l'organizzazione di tutte le tipologie di controlli riguardanti gli atti e l'andamento di ogni fase procedurale per il rispetto dei target e milestone, di ogni altra funzione organizzativa a presidio del rispetto delle norme previste per l'attuazione degli investimenti finanziati con i fondi del PNRR”.