Sindacato Autonomo
FEDIRETS
Federazione Dirigenti e Direttivi Enti Territoriali e Sanità
Sezione FEDIR (già Fedir Sanità)
Segreteria Nazionale

FEDIR dipartimento SEGRETARI

Bari, 30 giugno 2023

LE MODIFICHE DEL QUADRO NORMATIVO IN TEMA DI SEGRETARI COMUNALI DELL'ULTIMO ANNO

Il quadro normativo degli ultimi mesi tenta di fornire una risposta in termini emergenziali all'ormai nota questione della carenza endemica dei segretari comunali, un'emorragia ormai difficile da arginare.

I sindacati dei Segretari, in maniera non sempre unitaria e con le azioni più disparate, hanno cercato di far pesare ai tavoli questa situazione e chiesto con insistenza di introdurre emendamenti collegandoli alle diverse norme sul rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, che costituisce una delle riforme cardine in chiave di raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

Partiamo dal presupposto che, forse, persino l'assunto è sbagliato: collegare la necessità di copertura delle sedi di segreteria al raggiungimento degli obiettivi del PNRR è non tenere conto del fatto che la crisi di questa professione ha radici profonde e che per invertire la rotta c'è urgente necessità di riforme strutturali, rispetto ad una funzione che esiste ed è necessaria anche a prescindere dal PNRR, il PNRR è solo un detonatore che ha messo in fibrillazione le strutture amministrative dei comuni, mostrandone le tante fragilità.

I risultati raggiunti con le proposte di modifica dell'assetto ordinamentale, purtroppo, sono poco confortanti, dato che in realtà vale anche molto oltre la questione dei segretari comunali. Le risposte del legislatore somigliano ai classici pannicelli caldi, mentre un groviglio di norme di carattere vincolistico sul controllo della spesa di personale, l'azione del MEF con il conto annuale delle pubbliche amministrazioni e delle diverse sezioni della Corte dei Conti contribuiscono a irrigidire il quadro sempre di più, al punto che persino il pagamento della retribuzione accessoria del Segretario può dipendere dalla situazione contingente del comune. Di certo non aiuta una qualità normativa e una tecnica legislativa sempre enormemente approssimative, unitamente al fatto che i diversi attori coinvolti nell'interpretazione delle norme finiscono per dare una lettura delle disposizioni anche completamente discordante.

Seguiremo l'andamento dell'impatto delle modifiche legislative volte a rimpolpare numericamente le fila dei Segretari Comunali e faremo valere in tutte le sedi il principio dell'obbligatorietà e dell'imprescindibilità della funzione, al momento ci limitiamo a riportare un quadro di sintesi dei risultati ottenuti, consapevoli che i risultati comunque sono assai magri e se l'intera categoria non assume consapevolezza su questo dato i risultati saranno disastrosi.

§ 1. RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA DEI PICCOLI COMUNI

La legge di Stabilità 2023 (L. 197/2022) è quella che più si sofferma sulla situazione emergenziale determinata dalla carenza dei Segretari Comunali. I commi da 825 a 828 si occupano nell'ordine di:

1) incrementare il numero dei posti a concorso, autorizzando anche l'assunzione degli idonei del corso concorso COA2021
2) Finanziare la spesa del Segretario Comunale negli enti sotto i 5 mila abitanti, utilizzando le risorse del Fondo stanziato per finanziare il rafforzamento della capacità amministrativa dei piccoli comuni

Partiamo dal punto 1.

Tutti i borsisti che frequenteranno il corso e conseguiranno, dopo l'esame finale, il punteggio di idoneità, ma non classificati in posizione utile per risultare tra i primi 345, saranno assorbiti e saranno iscritti all'Albo come idonei. Una misura positiva che evita le lungaggini e i pasticci amministrativi posti dai Corsi Concorsi Coa precedenti (soprattutto del COA3), ma più che una misura di rafforzamento della capacità amministrativa assomiglia ad una regola di buon senso che serve ad evitare le lungaggini di contenziosi pendenti, estenuanti e interminabili.

Il comma 826 precisa che "L'iscrizione dei vincitori della sessione aggiuntiva di cui al comma 5 nell'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali **e' comunque subordinata al conseguimento della relativa autorizzazione all'assunzione, rilasciata in conformità alla disciplina vigente."**

Questa disposizione non dovrebbe scontrarsi contro il limite all'utilizzo delle graduatorie per idonei disposto dal decreto-legge 44/2023, come modificato in sede di conversione, che prevede al comma 1 dell'articolo 1 bis lo sbarramento del 20% al numero degli idonei che lascerebbe fuori dall'ampliamento una parte degli idonei. Infatti, recente parere della Funzione Pubblica ha affermato che il limite dovrebbe applicarsi solo ai concorsi banditi dopo l'entrata in vigore della disposizione.

Andiamo al secondo tassello.

In virtù di questa disposizione (c. 828), i Comuni con popolazione inferiore ai 5 mila abitanti possono destinare le risorse destinate a rafforzare la dotazione organica dei piccoli comuni, stabilita in 30 milioni di euro complessivi, anche per il trattamento economico dei Segretari Comunali.

L'iniziativa si inserisce nel quadro delle misure per il rafforzamento della capacità amministrativa dei soggetti attuatori del PNRR. La misura rimane valida fino al 2026.

I Comuni sopra citati possono fare domanda al Fondo per il riparto delle spese relative al pagamento del trattamento economico dei segretari comunali attraverso il sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica.

Riferimento è il DPCM 1° maggio 2023, con cui sono stati definiti i criteri di riparto delle risorse dirette a sostenere i citati oneri sono stati definiti i criteri di riparto delle risorse dirette a sostenere i citati oneri. L'importo del sostegno è stato determinato in euro 40.000,00.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica provvederà a stilare una graduatoria per stabilire quali sono i Comuni che avranno diritto al fondo. L'ordine di priorità sarà dato dai seguenti criteri:

a) comuni con sede di segreteria non convenzionata vacante e che siano strutturalmente deficitari, in dissesto o che abbiano adottato una procedura di riequilibrio finanziario;

b) comuni con sede di segreteria vacante non convenzionata;
c) comuni con segretario titolare non in convenzione ma che siano strutturalmente deficitari, in dissesto o che abbiano adottato una procedura di riequilibrio finanziario;
d) i comuni aderenti ad una convenzione di segreteria, purché' aventi ciascuno una popolazione fino a 5.000 abitanti, in tal caso si valutano i requisiti più favorevoli posseduti dalle amministrazioni che vi partecipano e il contributo è attribuito collettivamente agli enti partecipanti alla convenzione medesima;
e) comuni con segretario titolare non convenzionato.

Le domande debbono essere presentate sul portale del Dipartimento della funzione pubblica lavoropubblico.gov.it, attraverso lo specifico applicativo, progettato in collaborazione con Formez PA. I piccoli Comuni interessati possono compilare il modulo di domanda al seguente link, accedendo o registrandosi all'area riservata. La presentazione delle candidature, possibile dal 16 giugno, dovrà essere effettuata entro il termine del 31 luglio 2023.
La compilazione del modulo online, con l'indicazione dei dati e delle informazioni richiesti, è indispensabile per accedere alle risorse del fondo.
È stata predisposta una Guida alla compilazione

Qui di seguito viene riportato il testo delle disposizioni sopra citate:

825. 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, in deroga alla disciplina in materia di iscrizione all'Albo dei segretari comunali e provinciali, il Ministero dell'interno, in relazione al concorso pubblico, per esami, per l'ammissione di 448 borsisti al corso-concorso selettivo di formazione per il conseguimento dell'abilitazione richiesta ai fini dell'iscrizione di 345 segretari comunali nella fascia iniziale dell'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4a serie speciale, n. 89 del 9 novembre 2021, è autorizzato ad iscrivere al predetto Albo, in aggiunta a quelli previsti dal bando, anche i borsisti non vincitori che abbiano conseguito il punteggio minimo di idoneità al termine del citato corso-concorso selettivo di formazione.

826. L'iscrizione all'Albo dei borsisti aggiuntivi ai sensi del comma 825 avviene con le modalità previste dal comma 8 dell'articolo 16-ter del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8.

827. Al corso-concorso selettivo di formazione di cui al comma 825 resta applicabile la disciplina prevista dall'articolo 16-ter, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, in materia di svolgimento del corso-concorso di formazione e di tirocinio pratico.

828. Per le medesime finalità di cui al comma 825 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, nonche' 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 comunali a valere sulle predette risorse non puo' eccedere la data del 31 dicembre 2026.”

§ 2. TRATTAMENTO ACCESSORIO SEGRETARI COMUNALI – DECRETO PNRR 3

Art.8 DL 13/2023

È stata introdotta la disposizione seguente, applicabile solo agli enti che rispettano determinati parametri attinenti sia le condizioni di equilibrio dell'ente, sia il rispetto dei tempi di pagamento che il rapporto tra la spesa per il trattamento accessorio e il totale della spesa di personale, che consente agli enti di incrementare il tetto teorico del salario accessorio fissato dall'articolo 23 comma 2 del DL 75/2017, sterilizzando quindi la maggiore spesa.

"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 facolta' di incremento percentuale del trattamento accessorio oltre il limite di cui all'articolo 23, comma2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75**, e' calcolata sui valori della retribuzione di posizione, spettanti in base all'ente di titolarita', come definiti dal comma 1 dell'articolo 107 del contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale dell'area delle funzioni locali, sottoscritto in data 17 dicembre 2020, nonche' sul valore della retribuzione di risultato come risultante dai contratti collettivi vigenti**."

La disposizione consente quindi di incrementare l'ormai noto limite del tetto al salario accessorio disposto dalla Legge Madia introducendo una nuova voce di alimentazione del fondo in deroga al predetto tetto salario 2016.

Rimane evidente che non si tratta di una soluzione strutturale, ma connessa eziologicamente al PNRR, un collegamento in realtà tenue, perché la disposizione non è limitata ai soggetti attuatori di misure del PNRR, ma più in generare è riconducibile alla finalità di rafforzare la capacità amministrativa degli enti locali. L'orizzonte di efficacia della disposizione è comunque il 2026.

La seconda parte del comma 3 citato replica il meccanismo di deroga anche per i Segretari Comunali e consente di derogare al tetto del salario accessorio dell'articolo 23 comma 2, confermando così, comunque, implicitamente che il tetto del salario accessorio del personale contempla anche il salario accessorio dei Segretari Comunali

La questione è ormai conosciuta e sul punto soprattutto dal 2021 si è registrata anche una sensibile divaricazione tra RGS e Corte dei Conti[1] che mette in non poca tensione gli enti.

L'operatività del calcolo del tetto per i Segretari Comunali è però differente rispetto al Fondo risorse decentrate, perché il parametro per l'incremento non è una percentuale del Fondo del 2016, ma il valore teorico spettante al segretario, secondo la sede di titolarità del medesimo, per:

[1] Sul punto si veda la Nota di Fedir

- retribuzione di posizione annua, nei valori della tabella di cui all'articolo 107, comma 1, del CCNL 17 dicembre 2020;
- retribuzione di risultato teorica, calcolata ex articolo 42 del CCNL 16 maggio 2001 (10% del monte salari dell'anno di riferimento).

La questione del salario accessorio del Segretario Comunale, in effetti, rimane un nodo irrisolto e, senza un intervento legislativo che definisca, in ragione delle caratteristiche peculiari del rapporto di lavoro dei segretari, che lo stesso non rientra nel limite del salario accessorio difficilmente ne usciremo.
Qui, si evita di agganciare la sterilizzazione della quota dell'accessorio al parametro dell'anno 2016 e si prende in considerazione la spesa teorica, nella probabile consapevolezza che è un parametro che risente di troppi elementi contingenti e quindi è più corretto sterilizzare una quota calcolata su una base teorica attuale.
Quanto stiamo dicendo riguarda anche in parte l'ultima disposizione che ci accingiamo a commentare, la tanto attesa norma che doveva sterilizzare la spesa del segretario comunale, per consentire agli enti di assumere il Segretario Comunale, visto che anche in questo caso la spesa per il salario accessorio non rientra nel limite fissato dall'articolo 23 comma 2, quindi si va in deroga.

§ 3. SPESA PER IL SEGRETARIO COMUNALE IN DEROGA AL TETTO DI SPESA DI PERSONALE

Con quest'ultima disposizione, articolo 3 del DL 44/2023, arriva al traguardo finale l'emendamento richiesto da diverse organizzazioni sindacali e dall'Anci che dovrebbe permettere ai comuni di sterilizzare la spesa del segretario comunale ai fini del calcolo del tetto di spesa stabilito dal comma 557 della legge 296/2006, limite fissato dalla legge nella spesa media relativa al triennio 2011/2013.
La disposizione vale solo ed esclusivamente per gli enti sprovvisti di segretario alla data di entrata in vigore della legge. La ratio della disposizione è abbastanza chiara e permette, a nostro avviso, di sterilizzare la spesa unicamente a quegli enti che si dotano di un segretario comunale titolare, anche in convenzione. Rimane qualche dubbio operativo: la norma è applicabile anche agli enti che avevano un segretario reggente? Ci sono enti che hanno il segretario reggente da anni.
Se la norma, sulla base della ratio applicativa, si applica anche a questi, come ci si comporta se questi continuano ad avere il Segretario reggente?
Ed ancora, la spesa del compenso per il segretario a "scavalco" si sterilizza o no?

Qui di seguito il testo della disposizione

DL 44/2023 (entrato in vigore il 23 aprile)
Art. 3 c. 6. "Per gli anni 2023-2026, per i comuni sprovvisti di segretario comunale alla data di entrata in vigore del presente decreto, non rileva ai fini del rispetto dei limiti previsti dall'articolo 1, commi 557 -quater e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, la spesa per il segretario comunale considerata al netto del contributo previsto dall'articolo 31 -bis , comma 5, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233."

La disposizione consente, evidentemente, anche di derogare al tetto salario accessorio di cui al comma 23 del DL 75/2017, anche qui una norma, come quella descritta poco sopra, che cerca di erodere lo spazio applicativo del vincolo, ma implicitamente confermando che il vincolo esiste ed è applicabile anche al salario accessorio del Segretario Comunale.
Ora, a parte, che è da definire cosa rientri nel perimetro della definizione di accessorio del Segretario, visto che RGS nella sua Circolare esplicativa per la compilazione della Tab 15 al Conto annuale inserisce, tra l'altro, anche l'indennità relativa alla convenzione di segreteria, rimane comunque che questo vincolo per i Segretari Comunali continua a destare interrogative e genera raffiche di richieste di pareri.
Per la verità l'orientamento della Corte dei Conti, Sez. Regionale Lombardia, si va assestando. Ben 3 pareri, emessi con le delibere 115, 121 e 130 del 2023.[2]
L'orientamento in parola è sempre più nel senso che "nel "*computo del tetto di spesa previsto dalla menzionata disposizione rientrano, se non diversamente previsto dalla legge, tutte le risorse stanziate in bilancio dall'ente con destinazione al trattamento accessorio del personale, indipendentemente dall'origine delle eventuali maggiori risorse, proprie dell'ente medesimo, a tal fine destinate*" e quindi che "*"al fine di osservare correttamente il tetto 2016 delle risorse accessorie,*

[2] Anche Sezione Puglia (n. 99/PAR/2018), Lombardia 54/2018/PAR e 116/2018/PAR, e Sezione Autonomie 26/2014 e 34/2016

ai sensi dell'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017, il comune deve considerare le risorse necessarie al trattamento accessorio del personale nel loro ammontare complessivo".
Il Comune lombardo chiedeva se "*a fronte di una riduzione della quota percentuale della convenzione di segreteria rispetto al 2016",* sia consentito di utilizzare *"lo spazio liberato dalla modifica della percentuale di riduzione del Segretario" per "finanziare l'incremento del limite a disposizione delle posizioni organizzative*".
Il rischio è dietro l'angolo. La carenza dei segretari ha indotto molti enti ad occupare gli spazi lasciati liberi, per esempio aumentando l'indennità delle PO che, in assenza del segretario, hanno un carico di lavoro maggiore o coprono la sede con l'incarico di vicesegretario o semplicemente incrementando il Fondo del personale, magari recuperando riduzioni di anni passati. Rimane però che questi enti in futuro si troverebbero nelle condizioni di avere delle difficoltà a pagare la retribuzione accessorio del segretario.
La lettura della RGS è invece più rigida per gli enti, ma prevede proprio un isolamento della retribuzione del segretario e quindi che questa sia calcolato come tetto a sé stante. Quindi, si prende lo stanziato per l'accessorio del segretario del 2016, si attualizza con la percentuale di copertura della spesa attuale e si ottiene il tetto 2016 da non superare. Il problema semmai, come già segnalato a suo tempo, con nota di cui qui si riporta il link (Nota 38.21 - Circolare Mef conto annuale -Incidenza spesa trattamento Segretari Comunali (segretaricomunalivighenzi.it) è per quegli enti che nel 2016 non avevano nessuna spesa stanziata perché, per esempio, erano vacanti.
La questione rimane aperta.