

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori CORTELLONI, NAPOLI Roberto, RUSSO SPENA, DI BENEDETTO, IULIANO, CORSI ZEFFIRELLI, CIRAMI, MUNDI, RESCAGLIO, BOSI, MAGGI, FILOGRANA, DE CAROLIS, PASTORE, MELONI, PASQUALI, CAMO, LAURIA Baldassare, MINARDO, VELTRI, MURINEDDU, NAVA, FLORINO, MAZZUCA POGGIOLINI e FIRRARELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 FEBBRAIO 1999

Modifica dell’articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127. Composizione dell’Agenzia autonoma per la gestione dell’albo dei segretari comunali e provinciali. Procedura di nomina e revoca del segretario. Trattamento al segretario in disponibilità. Convenzioni di segreteria

ONOREVOLI SENATORI. - La riforma di cui all'articolo 1 del regio decreto-legge 17 agosto 1928, n. 1953, portò alla statizzazione dei segretari comunali e provinciali, che divennero funzionari dello Stato, in particolare del Ministero dell'interno, mantenendo fermo il rapporto di servizio con l'ente locale.

Tale statizzazione fu compiuta per la necessità, avvertita da più parti, di garantire che il segretario agisse in una posizione d'indipendenza rispetto agli amministratori locali o, per meglio dire di terzietà la quale, a suo tempo, fu ravvisata nell'appartenenza del segretario all'organizzazione ministeriale, che si poneva in posizione di indipendenza, ma anche di supremazia rispetto a quella degli altri enti locali.

La statizzazione è rimasta ferma anche con la legislazione successiva all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, nonostante che le autonomie locali incominciarono ad evidenziare il loro disagio per un siffatto sistema.

Ma queste lagnanze non furono considerate valide dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 52 del 28 marzo 1969, ritenne la legittimità della nomina governativa del segretario e in seguito la giurisdizione amministrativa (Consiglio di Stato, sezione IV, decisione n. 857 del 19 novembre 1974) dichiarò inammissibili le questioni al riguardo sollevate successivamente.

Si giunge così alla legge 8 giugno 1990, n. 142, che con l'articolo 52 definitivamente ritenne la statizzazione del segretario non lesiva delle autonomie locali e nel contempo prevede l'iscrizione del segretario comunale, per il cui esercizio era stata richiesta nel frattempo la laurea (legge 8 giugno 1962, n. 604), in un «apposito albo nazionale territorialmente articolato».

Senonchè la legge n. 142 del 1990 che modificò anche il sistema dei controlli sugli enti locali, introdusse tra le funzioni consultive del segretario anche quella dell'obbligo di un parere di legittimità in relazione alle singole delibere, collegando, poi, a questo parere la responsabilità personale del segretario. Così facendo la legge n. 142 del 1990 diminuì il potere del Comitato di controllo.

Ma soggiacendo alle pressioni federaliste e, soprattutto, dei sindaci delle grandi città, l'allora Ministro per la funzione pubblica consentì la presentazione di un emendamento che modificò completamente l'originario disegno di legge e che oggi costituisce l'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127.

Occorre però osservare che con questa legge il fine di conferire al segretario una posizione di terzietà è stato completamente travolto perchè questo funzionario, anche se non è più dipendente del Dicastero dell'interno, - e così si è interrotto quel temuto, e non a torto, collegamento ombelicale con il potere esecutivo statale -, è diventato, in sostanza, un dipendente dell'autorità locale che ha nei suoi confronti poteri così incisivi che, nel nostro sistema, non è dato ravvisare in capo ad alcun altro organo monocratico, nè ad alcun datore di lavoro nell'ambito del rapporto privato.

Oggi, infatti, il segretario è formalmente dipendente di una Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, ente ancora in fase di assestamento, ma, in sostanza, è dipendente personale del capo dell'amministrazione, titolare della sorte del segretario, in quanto lo nomina, lo conferma, lo revoca, lo sostituisce, gli attribuisce le funzioni, mantenendolo - sotto il profilo sostanziale - in una posizio-

ne di tale soggezione come non si conoscono altri esempi nell'ambito del nostro ordinamento giuridico.

Inoltre, da una prima analisi dell'operato dell'Agenzia, è dato concludere che questo ente sia più propenso a non assumere alcuna posizione - anche perchè composta per la maggioranza da rappresentanti degli enti locali (all'interno vi sono solo tre segretari) -, piuttosto che a tutelare la categoria.

Rebus sic stantibus è facile rilevare come lo spirito ispiratore della norma si sia di fatto vanificato. Oggi infatti il segretario, non più dipendente ministeriale, è in realtà divenuto dipendente del sindaco, con la ricostituzione di quel rapporto di dipendenza che, nel 1928, aveva portato alla sua statizzazione. Se al segretario si vuole attribuire, veramente, una posizione di terzietà, è necessario che egli non abbia alcun vincolo sostanziale con l'ente locale, ma sia realmente e effettivamente dipendente di un ente-organo terzo.

Quanto fin qui esposto e le vicende che hanno caratterizzato la prima fase applicativa della legge n. 127 del 1997 rendono opportuna una modifica dell'articolo 17, comma 76, della citata legge, relativo alla istituzione dell'Agenzia. Occorre infatti ripartire modificando la composizione dell'Agenzia, anche nelle sue sedi regionali, in modo tale da garantire che in seno alla stessa la maggioranza dei componenti sia costituita dai segretari comunali. Indi, fermo restando il numero dei rappresentanti dei sindaci, pari a due unità, delle province, pari ad una unità, della Conferenza Stato - città e autonomie locali, pari a due unità, quello dei segretari comunali e provinciali è elevato a dieci unità; l'Agenzia risulterà formata da quindici componenti, con un presidente e un vice presidente, eletto nell'ambito del consiglio, ma sempre tra i segretari.

Trattandosi di un organo di autogoverno è poi al consiglio di amministrazione che deve competere l'adozione di tutti i provvedimenti relativi ai segretari e, quindi, non solo quelli relativi alla tenuta dell'albo ed all'indizione dei concorsi per le scuole di

specializzazione, ma anche quelli di nomina, inquadramento, sostituzione, collocamento in disponibilità, disciplina e collocamento a riposo.

L'Agenzia deve operare con personale appartenente alla categoria dei segretari comunali e provinciali, al fine di usufruire dell'apporto di questi, specie di quei segretari in disponibilità e mobilità. In tale ottica occorre pertanto modificare l'articolo 17, comma 78, lettera b), con esclusione del personale dell'Interno.

In relazione a questi poteri di autogoverno propri dell'Agenzia, ne consegue la modifica dell'articolo 17, comma 70, per la nomina del segretario che non può non competere che all'Agenzia, sentita l'autorità locale, in modo da valorizzare l'anzianità di servizio, i requisiti professionali, i titoli di specializzazione, sempre rispetto alle sedi che, via via, si renderanno vacanti.

È lasciata all'autorità locale la facoltà, in caso di nuovo mandato della stessa, di chiedere la sostituzione del segretario, per motivate ragioni, dopo centottanta giorni dall'insediamento, al fine di potere convenientemente valutare il suo operato ed individuare le ragioni della sostituzione. Sulla stessa l'Agenzia si pronuncia entro ulteriori novanta giorni, con atto motivato che comprende, ove la richiesta sia accolta, sia la nomina del nuovo segretario, sia l'assegnazione del segretario sostituito ad altro comune.

Anche il provvedimento di revoca, per reiterate e gravi violazioni dei doveri d'ufficio, compete all'Agenzia, su specifica richiesta dell'autorità locale. In quest'ultima dovranno essere dettagliatamente indicate le violazioni del segretario ed i procedimenti disciplinari conclusi o in corso, ed in tal senso va modificato anche l'articolo 17, comma 71, della citata legge n. 127 del 1997.

E, conseguentemente, anche il comma 72 dello stesso articolo per aggiornarlo alla nuova disciplina, che non prevede più la necessità di alcuna conferma e per la parte

in cui dispone la corresponsione del solo stipendio tabellare e non quello in godimento, al segretario per mancato raggiungimento dei risultati, o perchè revocato, così irrogando a costoro una duplice o triplice sanzione, essendo state mantenute salve le ulteriori sanzioni disciplinari.

Residua, infine, una migliore formulazione dell'articolo 17, comma 68, lettera c), chiarendosi che le funzioni del segretario non possono derivare che dalla legge, regolamento, statuto e, al massimo, deliberate dal consiglio, con esclusione di siffatto potere al sindaco. Occorre, inoltre, specificare meglio il significato dell'articolo 17, comma 77, per la parte che riguarda le convenzioni di segreteria nei comuni, nel senso che rimane, quale segretario della segreteria convenzionata, il segretario più anziano in servizio, previa assegnazione dell'altro segretario ad altro comune.

Tali modifiche, al fine di ripristinare quella posizione di terzietà del segretario, indispensabile per l'esercizio delle sue funzioni. Posizione di terzietà che è disciplinata anche normativamente, in quanto il decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ha all'uopo sottratto le funzioni amministrative agli organi politici ed in piena autonomia le ha attribuite a quelli amministrativi con conseguente responsabilità. Di contro, le disposizioni della legge n. 127 del 1997 di cui si propone la modifica, hanno fatto rivivere quella commistione di politica e amministrazione in maniera eccessivamente esasperata.

Va infine osservato che, oggi, le norme che disciplinano la figura dei segretari si pongono anche in contrapposizione con il sistema democratico, laddove consentono agli amministratori locali di esercitare un potere che ad essi non compete e che priva il segretario di ogni possibile terzietà.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 17, comma 76, della legge 15 maggio 1997, n. 127, il secondo, terzo e quarto periodo sono sostituiti dai seguenti:

«L'Agenzia è gestita da un consiglio di amministrazione, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e composto da due rappresentanti dei sindaci designati dall'ANCI, da un presidente di provincia, designato dall'UPI, da due esperti designati dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali e da dieci segretari comunali e provinciali eletti tra gli iscritti all'albo. Il Consiglio elegge tra i propri componenti un presidente e un vice presidente, scegliendoli tra i segretari comunali e provinciali. Con la stessa composizione e con le stesse modalità sono costituiti i consigli di amministrazione delle agenzie regionali. Spetta ai consigli, nell'ambito delle rispettive competenze, adottare tutti i provvedimenti relativi ai segretari comunali e provinciali, dalla nomina al collocamento a riposo, compresi quelli disciplinari».

Art. 2.

1. All'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, il comma 70 è sostituito dal seguente:

«70. Il segretario comunale e quello provinciale sono nominati dall'Agenzia di cui al comma 76, sentita l'autorità locale, fra gli iscritti all'albo, secondo l'ordine di anzianità di servizio, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, nelle sedi che si rendono man mano vacanti. È in facoltà dell'autorità locale, in caso di nuovo mandato, chiedere la sostituzione del segretario

per motivate ragioni. La sostituzione non può essere chiesta prima che siano decorsi centottanta giorni dall'insediamento del sindaco o del presidente della provincia, e dopo duecentodieci giorni, decorsi i quali la richiesta di sostituzione non può più essere avanzata. Sulla richiesta di sostituzione l'Agenzia di cui al comma 76, previa idonea istruttoria e sentito il segretario, si pronunzia nel termine massimo di novanta giorni, con provvedimento motivato, che comprende, in caso di accoglimento, sia la nomina del nuovo segretario che l'assegnazione del segretario sostituito ad altro comune».

Art. 3.

1. All'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, il comma 71 è sostituito dal seguente:

«71. Il segretario, su richiesta del sindaco o del presidente della provincia, può essere revocato, con provvedimento motivato dell'Agenzia di cui al comma 76, per reiterate gravi violazioni dei doveri d'ufficio. La richiesta deve essere specifica nell'indicare le violazioni dei doveri, i procedimenti disciplinari cui il segretario è stato sottoposto, l'esito e quelli in corso».

Art. 4.

1. All'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, il comma 72 è sostituito dal seguente:

«72. Il segretario comunale o provinciale revocato o comunque privo di incarico è collocato in posizione di disponibilità per la durata massima di quattro anni. Durante il periodo di disponibilità rimane iscritto all'albo ed è posto a disposizione dell'Agenzia di cui al comma 76 per le attività dell'Agenzia stessa o per l'attività di consulenza, nonchè per incarichi di cui al comma 78 presso altre amministrazioni che

lo richiedano con oneri a carico dell'ente presso cui presta servizio. Per il periodo di disponibilità al segretario compete il trattamento economico in godimento in relazione agli incarichi conferiti. Nel caso di collocamento in disponibilità per mancato raggiungimento di risultati imputabile al segretario, oppure motivato da gravi e ricorrenti violazioni dei doveri d'ufficio, allo stesso, salvo diversa sanzione, compete il trattamento economico tabellare spettante per la sua qualifica, detratti i compensi percepiti a titolo di indennità per l'espletamento dei precedenti incarichi».

Art. 5.

1. All'articolo 17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n. 127, la lettera *b*) è sostituita dalla seguente:

«*b*) reclutamento del personale da destinare all'Agenzia mediante utilizzo delle procedure in materia di mobilità, ricorrendo prioritariamente ai segretari comunali e provinciali posti in disponibilità o in mobilità;».

Art. 6.

1. All'articolo 17, comma 68, della legge 15 maggio 1997, n. 127, la lettera *c*) è sostituita dalla seguente:

«*c*) esercita ogni altra funzione attribuitagli dalla legge, dai regolamenti, dallo statuto o da deliberazione del consiglio comunale o provinciale, funzioni che non possono comunque essere inferiori a quelle di coordinamento, direzione e vigilanza dell'attività dei dirigenti attribuitegli dalla legge».

Art. 7.

1. All'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, il comma 77 è sostituito dal seguente:

«77. Resta ferma la facoltà dei comuni di stipulare convenzioni per l'ufficio di segre-

tario comunale. È segretario della convenzione quello più anziano, salvi i poteri e le facoltà di cui alle disposizioni concernenti la nomina a fine mandato del sindaco. La convenzione è produttiva di effetti allorquando il segretario meno anziano viene assegnato ad altro comune».

Art. 8.

1. I commi 70 e 81 dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, e successive modificazioni, fino al primo rinnovo elettorale dell'amministrazione comunale e provinciale successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, si intendono applicabili esclusivamente alle sedi di segreteria vacante.