

## **LA CONDIZIONE DEI SEGRETARI COMUNALI NEI PICCOLI ENTI. NECESSITA' E URGENZA DI UN DIALOGO COSTRUTTIVO E DI INTERVENTI STRUTTURALI.**

A cura di Sonia Lamberti, Segretario Generale

Per circa un decennio, riviste di settore, ordini del giorno parlamentari, tavoli tecnici delle associazioni di categoria, non hanno fatto che evidenziare lo stato di profonda carenza di segretari comunali nelle classi IV (fino a 3000 abitanti), in alcuni casi avanzando soluzioni drastiche, ventilandone di alternative e discutibili in termini di costituzionalità – come quella di avvalersi sine die di funzionari con incarico di vicesegretari – o mettendo in discussione l'utilità della figura, spesso a causa della marginalizzazione della figura dovuta alla prassi di ricorrere a plurimi scavalchi, istituto comprensibilmente usato e abusato in costanza di assenza di segretari comunali, ma che ha determinato una riduzione dei tetti di spesa del personale presso gli enti di piccole dimensioni compromettendone la capacità assunzionale, riducendo la percezione della utilità e funzionalità della figura rispetto alle esigenze di efficienza ed efficacia nella gestione dei piccoli enti, riducendola alle mere funzioni di assistenza e verbalizzazione delle sedute degli organi politici.

Una tale situazione appare oggi solo in parte superata, essendo indubbio che il suo superamento impone a monte, di rispondere coraggiosamente e nettamente ad una domanda e la risposta non può che essere chiara a meno di non sottenderne di negative o percorrere già viste e paventate vie alternative: **nell'ordinamento italiano il segretario comunale è o no figura necessaria e utile al corretto funzionamento delle autonomie locali come nel resto d'Europa? E' o no figura che garantisce la gestione complessiva e il coordinamento della macchina burocratica in un'ottica di efficienza, efficacia e legittimità dell'amministrazione attiva?**

Ebbene, il Ministero dell'Interno, ha senz'altro reso offrire una risposta chiara e costituzionalmente orientata immettendo in 4 anni ben 1410 segretari comunali nella prima fascia professionale di iscrizione in Albo regionale con tre concorsi consecutivi, rispettivamente di 508, 461 e 441 neo iscritti negli albi regionali tra il 2022 e il 2026. Appare dunque più che superato il problema della carenza, con un turn over al 120%, ma non appare purtroppo risolto il problema alla radice che, dunque è ben più complesso.

### **1- Il Superamento della carenza strutturale e il "paradosso" del persistere di sedi vacanti e segretari privi di sede.**

È vero però che numerose problematiche, ben più strutturali, rischiano di compromettere questa inversione di tendenza rispetto agli ultimi anni, con la conseguenza di indebolire o porre nuovamente in forse la figura, piuttosto che riconoscerne l'utilità, soprattutto nei piccoli enti.

Ad oggi vi sono 180 neo segretari comunali, vincitori dell'ultimo corso concorso CoA 21 in cerca di una sede di prima nomina che, nonostante i tentativi, lamentano l'impossibilità di riuscirci, benché vi siano **ben 1639 comuni vacanti di classe IV** (114 in Abruzzo, 23 in Basilicata, 124 in Calabria, 25 in Campania, 40 in Emilia Romagna, 63 in Friuli Venezia Giulia, 53 nel Lazio, 92 in Liguria, 333 in Lombardia, 50 nelle Marche, 38 in Molise, 475 in Piemonte, 6 in Puglia, 68 in Sardegna, 31 in Sicilia, 16 in Toscana, 9 in Umbria, 68 in Veneto) e 8 convenzioni in deroga (tra 3000 e 5000 abitanti) già costituite ma prive di titolare;

Considerando che, i 180 neosegretari in cerca di sede si aggiungono ai precedenti 229 iscritti ad albi regionali, oltre ai ben 125 segretari comunali già immessi in servizio ma attualmente privi di titolarità, anche a seguito di decadenza da precedenti incarichi in deroga, vi sono ben **434 unità prive** di sede di titolarità, circostanza che rischia di vanificare in parte gli sforzi così costantemente profusi dall'Albo Nazionale. Senza considerare le imminenti 441 immissioni dei vincitori del corso-concorso CoA 2024.

È di palmare evidenza come 434 segretari ben potrebbero ovviare del tutto alla copertura delle 1639 sedi vacanti considerato il numero medio di enti convenzionati – 3 o 4 - fino a 3000 abitanti o fino a 5000 se in deroga. Altrettanto evidente appare la necessità di garantire un pronto accesso agli enti di classe III ai segretari comunali già in possesso di due anni di anzianità al fine di dare collocazione ai vincitori del Co.A.24 in numero

di 441 in entrata nel 2026 a meno di rischiare un “collasso” del turn over nelle classi IV o di quelle in deroga, mentre ben 765 comuni tra i 5000 e i 10000 abitanti attualmente non possono avvalersi di un segretario comunale titolare in quanto non ne esistono affatto in classe III, con la conseguenza di estendere alle sedi fino a 10000 abitanti e poi, inevitabilmente alle II classi, il fenomeno già emerso nelle IV.

## **2- La carenza nelle sedi di III e II classe**

Ben 765 comuni tra i 5000 e i 10000 abitanti di classe III sono privi di segretari né potranno, fino ad esaurimento dello S.P.E.S, ovviare a tale problematica. È di tutta evidenza l’urgenza estrema con la quale è necessaria la rapida definizione della procedura, che dovrebbe vedere immessi in classe III circa 430 unità, non solo a garanzia della possibile copertura di tali sedi ma anche della continuità amministrativa delle altrettanto numerose sedi in deroga che parte di essi coprono in ragione dell’art.12bis DL 4/22 come modificato dall’art. 18quater del DL 113/24 conv. In L.143/24, giunto ormai all’ultima proroga ed entro il 2026 allo spirare della propria vigenza.

È inevitabile come una mancata programmazione del turn over nelle diverse classi demografiche o una sua rivisitazione finisca poi per determinare un’estensione del fenomeno su descritto dalle IV classi – dove però il problema non è più la carenza ma la spesa – alle III e II classi ove non si assicurino tempestivi passaggi di carriera.

## **3- Un ruolo da definire e valorizzare**

Le problematiche, dunque, sono svariate: legislative, finanziarie, sociali, economiche. Da un lato, le più o meno recenti novità legislative hanno reso complessa e di dubbia collocabilità la figura del segretario comunale, il cui ruolo viene interpretato “ a soggetto”, ora come figura apicale di gestione diretta e di vertice o di coordinamento complessivo dell’Ente in un ottica di efficientamento, funzionalità e legittimità dell’azione amministrativa, ora, in modo meno “attuale” o “contestualizzato” come succedaneo di un organo neutrale e terzo di controllo e monitoraggio, perciò meno rispondente alle immediate e più pulsanti esigenze dei piccoli enti, meno inclini dunque a sostenerne la spesa e, per giunta, privo di concreti strumenti operativi in tal senso.

Il proliferare di concorsi prestigiosi o di secondo livello (Prefettura, magistratura ordinaria e amministrativa, S.N.A.) hanno reso meno appetibile il concorso da segretario comunale, molto complesso e remunerato sensibilmente meno di altre figure di pari prestigio o persino – in fascia C – meno di quanto sia remunerato un funzionario di un’Amministrazione centrale come il MEF o dell’INPS.

Di contro, ai pur ridotti emolumenti netti, fanno da contraltare le ridottissime capacità di spesa dei piccoli enti locali, abituati da anni a privarsi della figura, a ricorrere a segretari comunali in regime di scavalco – marginalizzando così la figura e l’idea stessa del ruolo del segretario comunale presso un ente locale – o, ancora e in termini peggiorativi per la tenuta del sistema, a funzionari con ruolo di vicesegretari, spesso ritenuti più duraturi o più esperti di neo segretari, con la conseguenza di indurre molti piccoli comuni a dubitare dell’utilità di un segretario comunale o a respingere i solleciti degli Albi regionali ignorandoli o eludendoli con pubblicazioni prive di esito.

Non può non osservarsi come le diffuse critiche mosse da esponenti di enti locali o di associazioni rappresentative di essi, debba trovare un necessario momento di serio e sistematico confronto al fine di valorizzare e non mortificare la presenza dei segretari comunali, opportunamente formati e addestrati sul campo, presso gli enti locali.

## **4-L’istituto dello scavalco: da eccezione a regola**

Negli ultimi mesi, al fine di agevolare, l’immissione dei nuovi segretari nelle sedi di classe IV fino a 3000 abitanti o, in regime di deroga, fino a 5000, si sono moltiplicati solleciti agli Albi regionali, da parte del Ministero dell’Interno, al fine di contingentare il fenomeno dello scavalco, non più strumento eccezionale

volto a supplire alla carenza temporanea di un titolare, ma vero e proprio istituto ordinario maturato, diffuso e consolidato negli anni in cui esso appariva l'unica alternativa alla carenza di segretari, eppure oggi in evidente contrasto con l'art. 62 del CCNL -Area funzioni locali del 16 luglio 2024, dell'art 15 del DPR 465/97 nonché delle indicazioni fornite con la circolare del Ministero dell'Interno prot. n. 4545 del 9.4.2020 e prot. n. 17541 del 09/06/2025, come pure lo è la prassi di perpetrare sine die incarichi di vicesegreteria a funzionari ai sensi dell'art. 16ter del DL 162/2019 senza particolare controllo o formalità, di fatto erodendo ulteriormente le possibilità per giovani segretari di collocarsi presso una sede di titolarità.

### **5-Evoluzione normativa e disciplina emergenziale**

Gli anni 2018-2026 sono cruciali nella comprensione di ciò che sta accadendo all'evoluzione – o involuzione della figura . All'indomani della dichiarazione di incostituzionalità della riforma c.d. "Madia" che ha travolto anche il tentativo di riforma – abolizione – del segretario comunale, si sono moltiplicati articoli e solleciti volti a sottolinearne, invece la carenza, ventilando, implicitamente o esplicitamente, soluzioni emergenziali destinate poi a consolidarsi, pur in aperto contrasto con il principio costituzionale di accesso ai pubblici impieghi previo concorso pubblico.

Nel 2019, l'art. 16ter commi 9 e 10, del decreto legge 30 dicembre 2019, n.162, convertito nella legge 28 febbraio 2020, n. 8, consente in via emergenziale, per 12 mesi consecutivi a funzionari di ruolo presso enti locali privi di segretario comunale di titolare, di svolgerne le funzioni. La norma, di cui più volte è stata tentata la proroga, è di fatto prorogata fino ad arrivare a 36 mesi senza particolari formalità, se non la pubblicazione della sede

Essa resta, poco comprensibilmente, in vigore nonostante l'avvenuta pubblicazione del bando di corso-concorso denominato CoA6 per 291 posti poi estesi a 508 posti, entrati di fatto in servizio nel 2022.

Medio tempore, il 1° dicembre 2020 entra in vigore il decreto del Ministero dell'Interno del **21 ottobre 2020**, che reca una nuova disciplina delle convenzioni per l'ufficio di segretario comunale e provinciale, adottato ai sensi dell'articolo 16-ter, comma 12, del medesimo decreto-legge n. 162/19, convertito dalla legge n. 8/20, istitutivo degli incarichi di reggenza annuale per i vicesegretari.

Il decreto, superando la c.d. "Circolare Cimmino" del 2014 che prevedeva la classificazione delle sedi di segreteria in ragione al numero di abitanti del solo capofila, tiene conto della sommatoria degli abitanti dei comuni convenzionati, con ciò ampliando le possibilità di carriera in classi superiori dei Segretari comunali dalla fascia B abilitati per le classi terze, ma comprimendo fortemente la possibilità per i piccoli e piccolissimi enti di convenzionarsi per sostenere la spesa del segretario senza superare i 3000 abitanti.

Appare evidente come il combinato disposto delle norme così introdotte con l'art. 16ter citato abbia sì agevolato le progressioni di carriera, specie nelle regioni caratterizzate da enti con dimensioni demografiche ridotte, ma abbia anche messo a repentaglio l'esistenza stessa dei segretari nelle classi IV, determinando, vuoi per carenza di fondi, vuoi per l'anacronismo dei limiti di spesa complessiva e accessoria, una contrazione e, dunque, il rischio della scomparsa della figura, o comunque la sua marginalizzazione, negli enti dove - notoriamente - la funzione dei segretari comunali, anche e soprattutto nella gestione attiva, oltre che nella direzione e coordinamento, diventa fondamentale.

### **6-Il ruolo del PNRR e le deroghe applicative**

Sopraggiunge la normativa derogatoria della stagione dei fondi del PNRR. Essa costituisce una temporanea possibilità di ovviare al sistema così delineato che, di fatto, avrebbe determinato i medesimi effetti della riforma abortita nel 2017.

Con l'art. 12 bis del DL 4/2022 conv. in L.25/2022 viene introdotta la possibilità per i segretari comunali iscritti alla fascia professionale C, di assumere la titolarità di sedi complessivamente non superiori a 5000 abitanti

per mesi 6 prorogabili di ulteriori 6 mesi. La norma, aveva una ratio provvisoria, nelle more della sottoscrizione del CCNL 2019-21 che, tuttavia, vede la luce solo il 16 luglio 2024 e non reca alcuna revisione delle fasce professionali, pur essendone stata prospettata da più parti la necessità, ferma restando la tutela delle posizioni quesite o l'utilizzo del corso di progressione di carriera (S.P.E.S) come *discrimen* e condizione per il passaggio dalla fascia C alla fascia B, anche nell'ottica di conservare il funzionamento del meccanismo del turn over nel passaggio e nella copertura del fabbisogno di segretari nelle varie classi di segreteria ( IV, III, II).

Mentre l'art 16ter dl 162/2019 ha trovato semplice applicazione, l'art. 12 bis della L.25/22 ha invece incontrato numerosi contrasti e difficoltà applicative con la conseguenza di rendere più semplice la nomina di un vicesegretario che di un segretario comunale titolare, purtuttavia, la norma ha interessato tra le 360 e le 410 sedi convenzionate per oltre 1000 comuni coperti da titolare.

Si evidenzia che, medio tempore, circa 800 comuni di classe III (tra i 5000 e i 10000 abitanti) sono rimaste vacanti e senza la possibilità di assumere un titolare per assenza di segretari comunali iscritti alla prima fascia professionale B, a causa dell'assenza di assunzioni tra il 2016 e il 2022 e, dunque, di ordinate progressioni di carriera dopo l'ultimo bando CoA5 indetto nel 2009 e terminato nel 2016.

### **7-Vincoli finanziari come ostacolo strutturale**

L'autorizzazione da parte della Ragioneria Generale dello Stato a bandire via via nuovi concorsi e la previsione normativa di un turn over tra segretari cessati e nuovi segretari al 120 % (art. 12bis DI 4/22 conv. in l. 25/22) non è stata tuttavia coordinata con i limiti di spesa imposti dall'art. 1 c. 557 quater e ss della L.296/2006 e dall'art. 23 del Dlgs 75/2017, come pure dal DM 17.03.2020, sicché per i comuni privi di segretario comunale negli anni considerati è diventato ostativo o persino preclusivo reclutare un segretario comunale titolare ove ne fosse privo negli esercizi 2011-13 ( o 2008 in caso di enti fino a 1000 ab) oppure, con riguardo al salario accessorio, nel 2016. La mancata esenzione della spesa del segretario dai suddetti limiti ha pertanto pregiudicato e rischia di pregiudicarne ancora l'esistenza.

Solo in costanza di PNRR, l'art. 3 comma 6 del DL. 44/2021 che ha escluso la spesa per il salario accessorio dei segretari comunali negli enti fino a 5000 abitanti; ma in modo più ancora fondamentale – oggi essenziale – l'art. 31-bis, comma 5, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233 che istituisce il fondo per la spesa dei segretari comunali fino a 5000 abitanti per un importo annuo unitario di 40000 euro per il cui corrispondente importo la spesa è da intendersi in ogni caso sterilizzata rispetto ai limiti di cui al precedente capoverso.

Il sostegno con fondi ministeriali alla spesa del segretario comunale che, dunque, in tutto o in parte, diviene eterofinanziata, non risponde solo alla logica del superamento di tetti di spesa "obsoleti" che il legislatore pur si prefigge di monitorare e mantenere, sterilizzandola, ma più coerentemente, all'obbligatorietà della figura, sancita dall'art. 97 del DLgs 267/2000, alla centralità e utilità che alla stessa l'Ordinamento riconosce presso gli enti locali di piccole dimensioni, al ruolo di garanzia di efficacia, efficienza e corretto e legittimo funzionamento dell'apparato amministrativo negli enti locali.

### **8- Cosa aspettarsi dopo il 2026?**

Prima ancora del 2027 è auspicabile e necessario che le sedi attualmente coperte in deroga, circa 1046 comuni, si avvalgano del segretario comunale titolare anche oltre i 36 mesi, per dare loro continuità amministrativa e per evitare un evidente e prevedibile allarme "sociale" proprio negli enti avvezzi ad avere un proprio segretario. E' evidente come sia impellente la necessità per il Governo e, per esso, il Parlamento, approntino delle misure a sistema che rispondano coerentemente e strutturalmente al collocamento che della figura si vuol dare all'interno dell'Ordinamento italiano, superando le problematiche, non solo legislative, ma anche finanziarie e gestionali che i piccoli enti locali oppongono alla obbligatorietà della figura.

La situazione così delineata è infatti suscettibile di peggioramento ove non si provvedesse ad una responsabile rimediazione delle fasce professionali o, quanto meno, a superare la natura “derogatoria” dell’art 12 bis D.L. 4/2022 conv in L.25/2022 consentendo ai comuni con popolazione fino a 5000 abitanti di reclutare un segretario comunale iscritto nella fascia C impregiudicati i diritti quesiti e le progressioni di carriera legate ai corsi di formazione (c.d. S.P.E.S) come pur chiaramente delineate dall’art. 14 DPR 465/1997.

Le sedi attualmente in deroga sono 403 per 1046 comuni convenzionati che, ove la su citata norma cessasse i propri effetti, si aggiungerebbero a quelli tutt’ora vacanti, compromettendo peraltro la possibilità per segretari iscritti alla fascia professionale C al principio del 2027 (461 CoA21 e 441 CoA24) di proseguire o accedere a convenzioni in deroga, con le evidenti e ulteriori difficoltà cui incorrerebbero rispetto a quelle non in deroga fino a 3000 abitanti, nel frattempo rimaste prive – per quelle che ne beneficiavano – del finanziamento ministeriale di cui all’art. 31-bis, comma 5, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233 che istituisce il fondo per la spesa dei segretari comunali fino a 5000 abitanti per un importo annuo unitario di 40000 euro.

### **9-Una scelta politica fondamentale**

Ancora, prima che spiri l’esercizio 2026 è necessario e vitale rispondere ad una sola domanda fondamentale e dirimente: il segretario comunale è o meno fondamentale per le autonomie locali?

Se come pare delle corpose immissioni di nuovi segretari la risposta è affermativa, non è sufficiente provvedere alla pur defatigante procedura di corso concorso, è piuttosto necessario sostenerne la spesa da parte del Ministero dell’Interno, con i fondi di cui all’art. 31bis c. 5 che, ad oggi solo parzialmente, coprono la spesa per esigua parte – non per tutti - dei comuni fino a 5000 abitanti titolari di contributi PNRR, ma che dovrebbero essere rimpinguati in misura necessaria e sufficiente a ristorare in via ordinaria, tutte le sedi di dimensioni ridotte, con prevalenza per quelle convenzionate, col duplice effetto di rendere effettiva l’obbligatorietà della figura, di renderne omogeneo su tutto il territorio il compenso tabellare e accessorio, troppo spesso condizionato dalle dinamiche interne agli enti, rendendolo poco appetibile.

Il pagamento in tutto o in parte della spesa del segretario comunale da parte del Ministero dell’Interno, non implicherebbe un aumento della spesa pubblica in termini di macro aggregato, poiché essa è complessivamente autorizzata dalla RGS al momento dell’approvazione dei bandi di corso concorso e poiché sarebbe necessario prevedere un meccanismo perequativo tra enti di finanziamento del fondo appositamente istituito, come già accade per altre figure obbligatorie per i tramite del FSC (fondo di solidarietà comunale in alternativa all’attuale sistema di finanziamento). Ad ogni modo tale soluzione, avrebbe un’indubbia valenza politica, oltre che gestionale, in termini di utilità, dunque, doverosità della figura e del suo costo.

