

Allarme piccoli Comuni. Le sorti del segretario comunale dopo il PNRR

Avv. Sonia Lamberti – Segretario Generale

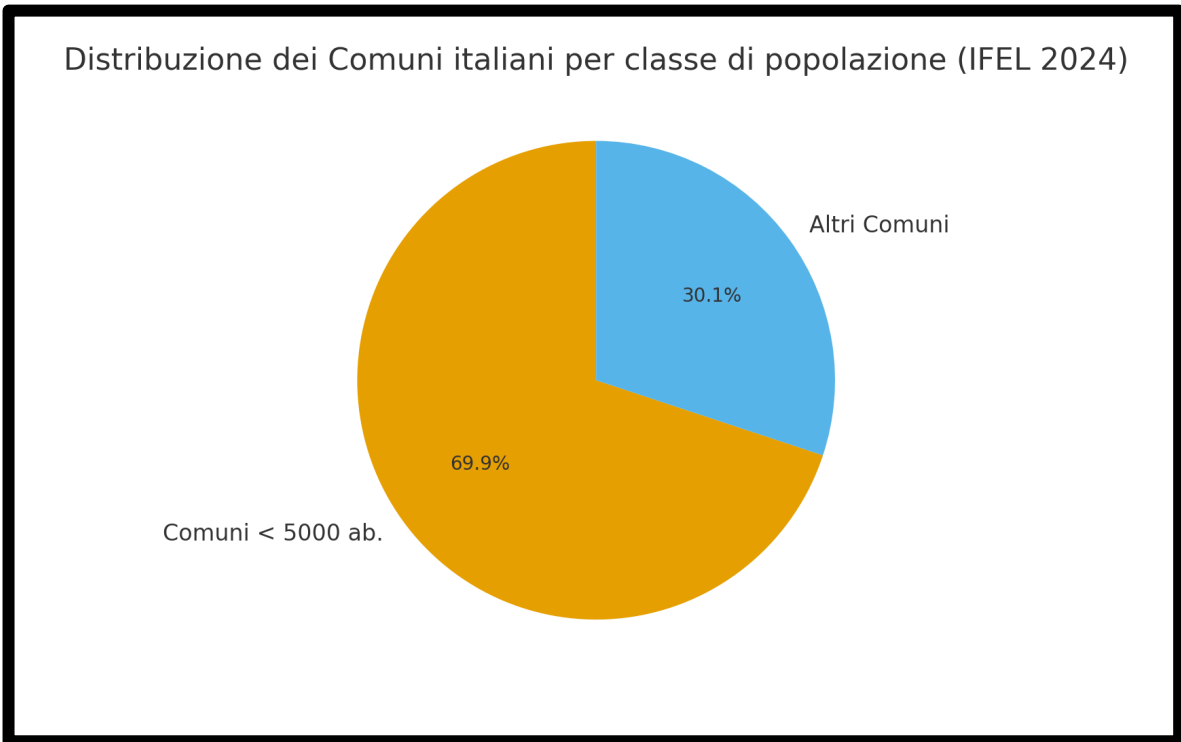
Abstract

Il contributo analizza la condizione dei piccoli Comuni italiani alla luce del PNRR, con particolare attenzione alla figura del segretario comunale. Dopo aver descritto il quadro demografico e organizzativo degli enti locali, si esaminano i vincoli di finanza pubblica, le misure di sostegno economico e le norme derogatorie che hanno inciso negli ultimi anni sulla copertura delle sedi di segreteria. Viene ricostruito il quadro ordinario delle fasce professionali e delle classi demografiche, mettendo in luce le criticità legate alle carriere e alla sostenibilità della spesa. In conclusione, si evidenzia l'urgenza di una riforma strutturale che, superata la stagione emergenziale del PNRR, assicuri la presenza stabile del segretario comunale nei territori più fragili.

Capitolo 1 – Premessa e quadro generale

1.1 I piccoli Comuni e il peso demografico

In Italia sono 5.521 i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, di cui 2.012 sotto i 1.000 residenti. Essi rappresentano il 69,92% del numero totale dei Comuni italiani (7.896) ma ospitano circa il 17% della popolazione nazionale (dati IFEL 2024). Si tratta di realtà diffuse soprattutto nelle aree interne e montane, spesso caratterizzate da spopolamento, invecchiamento della popolazione e difficoltà di accesso ai servizi fondamentali.



Questi Comuni sono strutturalmente più esposti agli effetti dei vincoli di finanza pubblica e dipendono in misura elevata dalle politiche nazionali di perequazione e sostegno, sia in termini di investimenti, sia per la copertura della spesa corrente.

1.2 Andamento degli organici nei Comuni (2007–2024)

Nel 2007 nei Comuni italiani lavoravano complessivamente 479.233 dipendenti. Da allora, a seguito delle politiche di contenimento della spesa e dei blocchi al turn over, il

numero dei lavoratori degli enti locali è progressivamente diminuito, fino a scendere, all'inizio del 2024, a 341.659 unità. La riduzione è pari al 28,8%, ossia quasi un terzo del personale.

Questa contrazione è stata determinata dapprima dai tagli lineari e dalle regole sul turn over, poi – con il DM 17 marzo 2020 – dall'introduzione del criterio della capacità assunzionale legata a limiti percentuali a scaglioni sulla media del triennio dei primi tre titoli delle entrate correnti al netto del f.c.d.e e che ha favorito la mobilità verso comparti percepiti come più appetibili, in particolare le amministrazioni centrali.

1.3 Invecchiamento del personale e digital divide

La riduzione quantitativa del personale si accompagna a un marcato invecchiamento degli organici. Nel comparto Funzioni Locali:

- il 43% del personale è nella fascia 50–59 anni;
- il 22% ha 60 anni e oltre;
- solo il 2% rientra nella fascia 18–29 anni.

In altri termini, oltre il 65% del personale degli enti locali ha più di 50 anni. Tale struttura anagrafica si traduce spesso in una minore propensione alla mobilità, nella fatica ad aggiornare competenze e, soprattutto, in maggiori difficoltà nell'adozione degli strumenti digitali.

Il digital divide organizzativo è particolarmente critico proprio nel momento in cui il PNRR e il Piano triennale per l'Informatica (ultimo aggiornamento 23 gennaio 2025) impongono l'uso diffuso di piattaforme interoperabili, la reingegnerizzazione dei processi e la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi.

1.4 Vincoli di finanza pubblica e capacità assunzionale

Il DM 17 marzo 2020, attuativo dell'art. 33 del DL 34/2019, ha sostituito la logica del turn over con quella della capacità assunzionale, parametrando le possibilità di assunzione all'incidenza della spesa di personale sulla media delle entrate correnti degli ultimi tre esercizi, al netto del FCDE.

Accanto a questo criterio, continuano però ad applicarsi:

- l'art. 1, comma 557, della Legge 296/2006 (finanziaria 2007), che impone agli enti locali la riduzione della spesa di personale;
- l'art. 1, comma 557-quater, della stessa legge, che ancora la spesa entro i limiti del triennio 2011–2013;
- l'art. 9, comma 28, del DL 78/2010, convertito nella L. 122/2010, che limita la spesa per il personale con contratti flessibili;
- l'art. 23, comma 2, del D.Lgs. 75/2017, che blocca il trattamento accessorio ai livelli della spesa 2016, con pochi correttivi.

Per i piccoli Comuni, questi vincoli rendono spesso oggettivamente difficile, se non impossibile, programmare assunzioni stabili, anche per figure obbligatorie come il segretario comunale.

1.5 Aumento delle funzioni e della spesa sociale

Nel frattempo, il trasferimento di competenze agli enti locali – soprattutto da parte delle Regioni – ha ampliato in misura rilevante il perimetro delle funzioni comunali (attività produttive, agricoltura, istruzione primaria e, soprattutto, spesa sociale).

Nel 2022 i Comuni italiani hanno investito complessivamente 10,9 miliardi di euro nei servizi sociali e socio-educativi (Report ISTAT “La spesa dei Comuni per i servizi sociali – Anno 2022”). Considerando i rimborsi degli utenti e i finanziamenti del Servizio Sanitario Nazionale, la spesa netta si attesta a 8,9 miliardi, con un aumento del 5,8% rispetto al 2021, stabile allo 0,46% del PIL.

La spesa media pro capite è di circa 150 euro annui, ma con fortissime differenze territoriali:

- nel Sud circa 78 euro pro capite;
- nel Nord-Est 207 euro;
- nella Provincia Autonoma di Bolzano punte di 607 euro per abitante.

Questa crescita della spesa sociale irrigidisce ulteriormente la parte corrente dei bilanci comunali, riducendo gli spazi disponibili per altre voci di parte corrente, tra cui il personale.

Capitolo 2 – Politiche di sostegno ai piccoli Comuni

2.1 Legge 158/2017 e misure per le aree interne

In termini di sostegno ai piccoli Comuni e alle aree interne, negli ultimi anni il Legislatore ha adottato diversi interventi. Tra i principali:

- la Legge 6 ottobre 2017, n. 158, “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni”, che ha riconosciuto la specificità di questi territori, prevedendo risorse mirate e strumenti dedicati.

2.2 Fondi di bilancio e DL “Coesione” 60/2024

La Legge 213/2023 (Bilancio 2024), all’art. 1, comma 502, ha istituito un fondo da 30 milioni di euro per i Comuni con meno di 5.000 abitanti (anno 2024), ripartito con il Decreto 2 aprile 2024 (GU n. 96/2024). Sono inoltre previsti atti di riparto per annualità

pregresse (9 milioni per il 2023) e specifiche risorse per i Comuni sotto i 500 abitanti, a sostegno delle funzioni fondamentali e della spesa corrente, anche in relazione agli effetti del Covid sulle entrate.

Con il DL 60/2024 (“Coesione”), art. 15, è stato istituito un fondo per i comuni marginali, con obbligo di impegnare le risorse entro il 31 dicembre 2025, gestito dal Dipartimento per le Politiche di Coesione.

2.3 PNRR, Nucleo Stato-Regioni e assistenza agli enti locali

Il DL 19/2024, convertito nella L. 56/2024, ha introdotto misure a supporto mirato dei piccoli Comuni nell’attuazione del PNRR, istituendo il Nucleo PNRR Stato-Regioni, che presta assistenza agli enti territoriali – “con particolare riferimento ai piccoli comuni” (in coerenza con la L. 158/2017) – per rafforzare la capacità amministrativa e progettuale.

Questi strumenti hanno consentito di tamponare alcune criticità di personale e competenze, ma in modo prevalentemente temporaneo e legato alla stagione del PNRR.

2.4 Fondo di solidarietà comunale e profili costituzionali

Negli ultimi anni il Fondo di solidarietà comunale (FSC) ha visto aumentare la componente perequativa a favore dei Comuni con minore capacità fiscale. Il DPCM 11 aprile 2024 mostra come nel 2025 tale componente raggiunga il 75%.

Parallelamente, sono state introdotte specifiche quote vincolate del FSC per:

- lo sviluppo dei servizi sociali (art. 1, comma 449, lett. d-quinquies, L. 232/2016);
- il potenziamento dei posti negli asili nido (lett. d-sexies);
- il trasporto degli studenti con disabilità (lett. d-octies).

La Corte costituzionale, con sentenza n. 71/2023, ha precisato tuttavia che:

- il fondo perequativo di cui all’art. 119, comma 3, Cost. deve essere privo di vincoli di destinazione;
- le risorse aggiuntive di cui al comma 5 possono essere finalizzate a specifici obiettivi (sviluppo economico, coesione, LEP, ecc.).

Questa distinzione condiziona anche le modalità con cui lo Stato può finanziare in via aggiuntiva funzioni fondamentali e servizi nei piccoli Comuni, che tuttavia possono essere supportati con fondi esterni come dimostra l’impiego di 150 milioni di euro su due annualità prospettati dal Ministro Zangrillo sulla legge di bilancio 2026 per il sostegno alla spesa di personale negli enti locali.

Capitolo 3 – La figura del segretario comunale nella stagione delle deroghe

3.1 Dal tentativo di riforma “Madia” alle soluzioni emergenziali

Gli anni 2018–2026 sono cruciali per comprendere cosa stia accadendo alla figura del segretario comunale. Dopo la dichiarazione di incostituzionalità della riforma c.d. “Madia”, che prevedeva anche l’abolizione del segretario, si sono moltiplicati interventi e sollecitazioni che, prendendo atto della carenza di segretari, hanno introdotto soluzioni emergenziali, spesso destinate di fatto a consolidarsi.

Con l’art. 16-ter, commi 9 e 10, del DL 162/2019, convertito nella L. 8/2020, è stata prevista la possibilità, per 12 mesi (poi prorogati fino a 36), di attribuire le funzioni di segretario comunale a funzionari di ruolo presso enti locali privi di titolare. La norma è rimasta in vigore nonostante l’espletamento di 3 corsi-concorso in 4 anni che ha determinato l’immissione in servizio 1410 nuovi segretari. Ciò anche a causa di norme speciali ma solo temporanee a soluzione di problemi tuttavia strutturali.

3.2 La nuova disciplina delle convenzioni di segreteria (DM 21 ottobre 2020)

Il DM 21 ottobre 2020 del Ministero dell’Interno ha introdotto una nuova disciplina delle convenzioni di segreteria, superando la c.d. “circolare Cimmino” del 2015.

La novità principale consiste nel considerare la sommatoria degli abitanti dei Comuni convenzionati, e non più i soli abitanti del Comune capofila, ai fini della classificazione della sede. Questo:

- ha ampliato le prospettive di carriera per i segretari di fascia B, che possono accedere più facilmente a classi demografiche superiori;
- ma rende più complesso per i piccoli e piccolissimi Comuni convenzionarsi senza superare la soglia di 3000 abitanti, con la conseguenza di comprimere la possibilità di sostenere la spesa del segretario e di lasciare scoperte numerose sedi di classe IV. (oggi sono 1648)

3.3 La normativa derogatoria legata al PNRR (art. 12-bis e art. 18-quater)

Con l’art. 12-bis del DL 4/2022, convertito nella L. 25/2022, è stata introdotta una norma espressamente derogatoria, finalizzata a far fronte alla carenza di segretari in costanza di PNRR. La disposizione prevede che il segretario comunale iscritto alla fascia professionale C, su richiesta del sindaco e previa pubblicizzazione andata deserta, possa assumere la titolarità di sedi:

- singole o convenzionate fino a 5.000 abitanti;
- fino a 10.000 abitanti nelle sedi singole situate nelle isole minori;

per periodi inizialmente di 12 mesi, prorogabili fino a un massimo complessivo di 24 mesi, poi estesi fino a 36 mesi dall’art. 18-quater del DL 113/2024, convertito nella L. 143/2024.

Queste norme hanno consentito di coprire un numero significativo di sedi in deroga, ma senza affrontare in modo strutturale il tema delle fasce e delle progressioni di carriera.

3.4 Effetti combinati su classi di segreteria e carriere

Il combinato disposto delle norme citate (art. 16-ter, DM 21.10.2020, art. 12-bis, art. 18-quater) ha avuto effetti ambivalenti:

- da un lato, ha agevolato le progressioni di carriera, specie nelle regioni con molti enti di piccole dimensioni;
- dall'altro, ha messo a rischio l'esistenza di numerose sedi di segreteria, soprattutto di classe IV, per carenza di fondi e rigidità dei tetti di spesa, con il rischio di marginalizzare la figura del segretario proprio dove sarebbe più necessaria.

Capitolo 4 – Quadro attuale e principali criticità

4.1 Sedi vacanti al 30 ottobre 2025

Al 30 ottobre 2025 risultano vacanti:

- Classe IV (fino a 3.000 ab.): 1.553 Comuni;
- Classe III (3.001–10.000 ab.): 748 Comuni privi di titolare;
- Classe III (deroga 3.001–5.000 ab.): 11 convenzioni già costituite ma senza titolare (al 23 luglio 2025).

Per le Classi II e I-B non risulta un dato nazionale aggregato pubblicato in forma unitaria, ma le fonti disponibili segnalano diffuse carenze e la necessità di rapidi passaggi di fascia tramite percorsi come lo SPES.

4.2 Immissioni in Albo e copertura delle sedi

Negli ultimi tre cicli concorsuali (CoA 2022, 2023, 2024) sono stati immessi 969 segretari di fascia C, per un totale di 1.050 includendo precedenti concorsi. Sono da immettere ulteriori 340 segretari, verosimilmente fino a 441, per un totale di circa 1.410 segretari di fascia iniziale.

Di questi:

- 396 sono titolari in sedi con popolazione >3.000 e <5.000 abitanti, per un totale di 1.127 Comuni coperti;
- 289 sono in sedi fino a 3.000 abitanti, per un totale di 657 Comuni.

Risultano inoltre iscritti all'Albo ma non ancora in servizio 266 segretari. Ciononostante, molte sedi restano vacanti e il cambio di sede è spesso difficoltoso.

4.3 Fattori di non appetibilità della professione

Tra i principali fattori che incidono sulla non appetibilità della professione di segretario comunale si possono richiamare:

- la concorrenza di altre carriere pubbliche (SNA, magistrature, amministrazioni centrali) con prospettive economiche e di carriera più favorevoli;
- l'elevata complessità normativa e gestionale rispetto alla retribuzione, soprattutto nei piccoli enti;
- il disagio logistico e i costi non adeguatamente compensati per raggiungere sedi periferiche o montane;
- l'assenza di risorse adeguate nei Comuni di minori dimensioni per riconoscere retribuzioni di posizione e risultato davvero attrattive.

4.4 I limiti di spesa applicati al segretario comunale

Un elemento di particolare criticità è dato dal fatto che la spesa per il segretario comunale:

- rientra nei tetti generali della spesa di personale definiti dall'art. 4 del DM 17.03.2020 e dall'art. 1, commi 557 e ss., L. 296/2006;
- rientra nei limiti del trattamento accessorio di cui all'art. 23, comma 2, D.Lgs. 75/2017, ancora ancorati alla spesa 2016.

In numerosi Comuni questo comporta l'impossibilità di reclutare un segretario comunale, persino alla sola retribuzione di posizione minima, pur a fronte dell'obbligatorietà della figura.

Solo in costanza di PNRR, l'art. 3, comma 6, del DL 44/2023 ha escluso, per gli enti fino a 5.000 abitanti privi di segretario, la spesa per il salario accessorio del segretario dai limiti del trattamento accessorio. Ancor più rilevante è l'art. 31-bis, comma 5, del DL 152/2021, convertito nella L. 233/2021, che istituisce il fondo per la spesa dei segretari comunali nei Comuni fino a 5.000 abitanti, per un importo annuo unitario di 40.000 euro, sterilizzando tale spesa rispetto ai limiti ordinari.

Capitolo 5 – Quadro ordinario: fasce, classi e progressioni

5.1 Fasce professionali e classi demografiche

Il quadro ordinario della carriera dei segretari comunali è definito da:

- DPR 465/1997, in particolare gli artt. 12 e 14;
- DPR 749/1972, tabella A (classi demografiche dei Comuni);

- CCNL 16.5.2001, art. 31, sulle fasce professionali.

Le fasce professionali sono tre (A, B, C):

- Fascia C: accesso in carriera, idoneità alla titolarità di sedi fino a 3.000 abitanti (con la disciplina derogatoria che consente, fino a nuova ridefinizione, la titolarità di sedi fino a 5.000 abitanti).
- Fascia B: idoneità alla titolarità di sedi da 3.000 a 10.000 abitanti per i primi due anni, poi fino a 65.000 abitanti non capoluogo.
- Fascia A: idoneità per sedi con popolazione superiore a 65.000 abitanti, Comuni capoluogo di provincia e Province.

Le classi demografiche dei Comuni, secondo la tabella A del DPR 749/1972, sono:

- Classe IV: fino a 3.000 abitanti;
- Classe III: 3.001–10.000 abitanti;
- Classe II: 10.001–65.000 abitanti;
- Classe I-B: 65.001–250.000 abitanti;
- Classe I-A: oltre 250.000 abitanti e Città metropolitane.

5.2 Corsi di specializzazione e SPES

L'art. 14 del DPR 465/1997 e l'art. 31 del CCNL 2001 disciplinano fasce e corsi di specializzazione:

- il primo corso di specializzazione consente il passaggio alla fascia B, dopo un periodo di servizio nella fascia C di due anni,
- un ulteriore corso di specializzazione consente l'accesso alla fascia A.

All'interno della fascia B, per la titolarità di sedi di classe II (10.001–65.000 abitanti) è richiesta un'anzianità minima di servizio in Comuni di classe inferiore (III), previo superamento del concorso SPES.

5.3 Lettura coordinata dell'art. 12-bis con la disciplina ordinaria

L'art. 12-bis del DL 4/2022, in quanto norma derogatoria legata alla stagione del PNRR, va interpretato in modo coordinato con il sistema ordinario:

- esso non riscrive le regole su fasce e classi;
- autorizza temporaneamente segretari di fascia C a ricoprire sedi di fascia superiore, ma “finché permangono nella fascia iniziale di accesso in carriera” (art. 18-quater, comma 5, richiamando l'art. 31 CCNL).

Un'interpretazione che attribuisse carattere strutturale alla deroga, di cui tuttavia vi è ancora necessita', determinerebbe disfunzioni se non coordinato con un intervento sistematico che – data la vetusta delle norme – impone di intervenire sia sul sistema di progressione delle carriere che delle classi, dunque sia in sede di contratto collettivo

(in ben due tornate non si è definito il problema) sia in sede normativa. La norma nasceva dunque come ponte per una soluzione temporanea a problematiche da risolvere in via strutturale sul presupposto di voler dare continuità e continuazione alla figura.

Capitolo 6 – Prospettive dopo il 2026

6.1 La scadenza delle deroghe e il rischio di “vuoto di sistema”

La stagione del PNRR ha consentito, grazie alle deroghe, di coprire molte sedi che altrimenti sarebbero rimaste vacanti. Si stima che circa 1.046 Comuni siano attualmente retti in deroga.

Con lo spirare del 2026, e quindi con la cessazione delle norme eccezionali, si pone il rischio concreto di un “vuoto di sistema”, soprattutto nei Comuni che nel frattempo si sono abituati ad avere un segretario titolare – sia pure in deroga – e che potrebbero ritrovarsi privi di copertura.

6.2 Verso una riforma strutturale di fasce e finanziamento

Per evitare che la figura del segretario comunale diventi nuovamente oggetto di soluzioni emergenziali, appare necessario:

- rivedere in modo strutturale le fasce professionali e le classi demografiche, tenendo conto dell’attuale distribuzione dei Comuni e della realtà delle aree interne;
- rendere strutturale e adeguatamente finanziato il fondo di cui all’art. 31-bis, comma 5, DL 152/2021, estendendolo a tutte le sedi di piccole dimensioni, in particolare convenzionate;
- prevedere forme di sterilizzazione stabile della spesa per il segretario comunale dai tetti generali del personale e del salario accessorio, quanto meno per i Comuni fino a una certa soglia demografica.

6.3 Il segretario comunale come presidio essenziale

La domanda di fondo è se il segretario comunale sia, o meno, considerato figura fondamentale per le autonomie locali. Se la risposta è – come sembra – affermativa, occorre che:

- il legislatore definisca una disciplina a regime coerente con tale ruolo;
- la contrattazione collettiva intervenga per adeguare fasce, progressioni e trattamenti economici, anche in chiave perequativa.

È evidente che le sole immissioni di nuovi segretari, pur numerose, non sono sufficienti se non accompagnate da un quadro finanziario e normativo che ne consenta l’effettivo

reclutamento nelle sedi più fragili. Il segretario comunale, soprattutto nei piccoli Comuni, non è soltanto un garante formale di legittimità e legalità dell'azione amministrativa ma esso stesso motore e vertice dell'azione stessa, di competenza amministrativa, di continuità istituzionale e di capacità progettuale, essenziale per dare attuazione non solo al PNRR ma, più in generale, ai diritti di cittadinanza nei territori periferici.