

PICCOLI COMUNI SENZA SEGRETARI: CRISI DI SISTEMA, NON CARENZA DI PERSONALE

A cura di Sonia Lamberti

Esistono 1615 comuni vacanti di classe IV (pari a circa 500-600 sedi convenzionate) 244 segretari iscritti all'albo che non hanno preso servizio, 155 segretari in disponibilità e almeno altri 431 segretari comunali che saranno assunti all'esito del corso-concorso Co.A 24 in conclusione entro fine 2026¹

E' noto che l'ordinamento giuridico dei segretari comunali ne prevede la suddivisione in tre fasce professionali ai sensi dell'art. 31 del CCNL 1998-2001 (C, B, A) in base al quale essi possono prestare servizio in comuni con popolazione non superiore, rispettivamente, a 3.000 abitanti (fascia C); da 3001 a 10000 e da 10001 a 65.000 abitanti (fascia B; con previsione che per la nomina in sedi di comuni superiori a 10.000 abitanti è richiesta un'anzianità di servizio del segretario di almeno due anni in comuni da 3001 a 10000) e da 65.001 abitanti fino a 250000 e da 250001 in su (fascia A: per la nomina in sedi di comuni superiori a 250.000 abitanti, capoluoghi di provincia e province è richiesta un'anzianità di servizio del segretario di almeno due anni in comuni di fascia immediatamente inferiore);

Tra il 2014 e il 2020 per classificare la fascia delle sedi di segreteria il Ministero dell'Interno, con propria circolare, aveva computato la sola popolazione del comune capofila, senza sommare gli abitanti dei comuni convenzionati e allargando le possibilità dei convenzionamenti di classe IV (fino a 3000 ab); con l'entrata in vigore del decreto ministeriale del 21.10.2020 detto criterio viene sostituito con quello della sommatoria della popolazione degli enti convenzionati, indistintamente, favorendo da un lato gli avanzamenti di carriera e l'appetibilità di enti convenzionati per i segretari di fascia B e A ma comprimendo in modo significativo le possibilità per i comuni di piccole dimensioni di associarsi senza sforare il limite di 3000 abitanti e, dunque di assumere un segretario ripartendo la relativa spesa, significativamente contratta nell'ultimo decennio dall'aumento di spesa corrente obbligatoria (rincari, spesa per servizi sociali trasferiti dalle Regioni) e tetti figurativi alla spesa complessiva di personale.

Medio tempore, dopo un sostanziale vuoto assunzionale tra la programmazione 2007-2009 (3 concorsi con 391, 199 e 251 segretari in servizio tra il 2009 e il 2016!) e quella corrente, il Ministero dell'Interno, per fare fronte all'ormai carenza cronica di figure professionali, con n. 3 nuove procedure concorsuali (cd. coa6, coa2021 e Coa24) ha avviato il reclutamento di oltre 1.300 segretari comunali, di cui tuttavia, solo una parte è entrata in servizio, non senza difficoltà, nonostante vi siano oltre 1600 comuni siano ancora vacanti.

Analizzare obiettivamente le concause per le quali "domanda" e "offerta" di segretari comunali presso piccoli enti sembrano non incontrarsi, è fondamentale perché non si decreti la morte di fatto della figura, costringendo i piccoli enti a fare definitivamente a meno dell'unica figura professionale qualificata di cui solitamente dispongono.

Di certo la realtà è stata per anni diversificata nelle varie aree del Paese: mentre nelle regioni del centro-sud la figura è ben presente presso i piccoli enti avvezzi ad avvalersene per un cospicuo numero di ore a settimana, anche quando in convenzione, con la piena titolarità della sede e spesso anche con la diretta gestione ad interim di servizi, in regioni collocate prevalentemente nel nord e in alcune aree dell'entroterra, i piccoli enti e le relative amministrazioni hanno acquisito negli anni la

¹ <https://albosegretari.interno.gov.it/segreterie/cerca> (dati al 05.04.2026)

percezione di una figura marginalizzata, presente – quando presente – per poche ore a settimana, preposta alla sola verbalizzazione di giunte e consigli comunali perché utilizzata in regime di scavalco e quindi impossibilitata di fatto ad analizzare, risolvere e supportare gli enti nella gestione quotidiana della cosa pubblica, rimessa così spesso a prassi e a soluzioni, a volte inconsapevolmente, settoriali o empiriche.

Logica conseguenza della lunga carenza di segretari comunali è stata la cristallizzazione dei vincoli dati dai tetti di spesa storica del personale nei quali quella del segretario non fosse contemplata,

I tetti di spesa storici del personale, complessivamente inteso, riferiti sia al trattamento complessivo che a quello accessorio ancorati rispettivamente alla media del triennio 2011-13 e al 2016 che non tengono conto dell'eventualità che in quegli anni alcuni enti potessero non avere il segretario.

Si aggiunge poi l'effettiva indisponibilità di risorse correnti nei bilanci di enti medio-piccoli, peraltro sempre più erose dalla connessione tra spese obbligatorie crescenti di parte corrente (in primis quella sociale non più a carico delle Regioni se non in parte in termini di contributi e trasferimenti parziali) e minore capacità di entrate correnti, dovuta anche a un lento spopolamento.

Per ovviare all'allarme lanciato dai piccoli enti, in costanza di PNRR e in via solo emergenziale, il Governo ha assunto provvedimenti destinati, tuttavia, a spirare a fine 2026 pur rispondendo a problematiche di natura strutturale che rischiano di esplodere a decorre dal 01.01.2027:

- l'art 12-bis del d.l. n. 4/2022, conv. in legge 25/2022, **ha permesso di reclutare neosegretari comuni singoli e associati fino a 5000 abitanti (e non fino a 3000 abitanti soglia ordinaria)** ampliando, così le possibilità associative dei piccoli enti. Mediamente, nonostante le complicazioni procedurali, si sono registrate oltre 400 sedi di segreteria ai sensi di tale norma con la copertura di oltre 1200 comuni di piccole e piccolissime dimensioni convenzionati. Non a caso, la norma è stata più volte prorogata arrivando ad autorizzare i neosegretari fino a 48 mesi complessivi per evitare di compromettere la continuità amministrativa di questi enti. I 446 segretari comunali iscritti all'esito del corso concorso coa21, oltre a quelli che verranno iscritti all'esito del corso concorso coa24 pari a circa il medesimo numero, rischieranno però di non poter accedere a questa possibilità dopo il 01.01.2027 e i comuni di piccole dimensioni non potranno avvalersene, compromettendo la propria continuità amministrativa e vanificando lo sforzo del Ministero dell'Interno di reclutare un così copioso numero di professionisti che potrebbero non trovare sede per assenza di risorse, superamento di tetti o non appetibilità di una professione dalla disciplina e dalle condizioni così incerte;

- l'art 31-bis, co. 5, del d.l. n. 152/2021, convertito con modificazioni dalla l.n. 233/2021, ha **istituito un fondo di 10 milioni annui per 3 anni, e fino al 2026**, per la compartecipazione, fino ad un massimo di 40.000 euro, alla spesa del segretario comunale per i comuni fino a 5.000 abitanti. Il fondo, finanziato con i proventi delle sanzioni per gli abusi edilizi, gestito dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal Ministero dell'Interno, vuoi per la farraginosità delle condizioni per l'erogazione, vuoi per l'incertezza e i ritardi nella comunicazione dell'avvenuto accesso al fondo rispetto ai tempi di programmazione annuale dei fabbisogni di personale presso i piccoli enti, ha supportato numerosi enti ma è ancora capiente ma molti degli enti beneficiari per il 2025 non hanno ancora ricevuto le somme e per il 2026 non è chiaro chi sarà beneficiario di tali somme e se e quando le economie saranno utilizzabili. Dopo il 01.01.2027, in assenza di un intervento legislativo, le complicazioni burocratiche comprometteranno la possibilità per i piccoli comuni di programmare l'utilizzo dei 40.000 euro eventualmente riconosciuti ove beneficiari, di avere conoscenza del fatto che

ne siano o meno beneficiari almeno per il 2026 per via di economie non spese o per scorrimento di graduatoria. Dal 01.01.2027, inoltre, i comuni che hanno potuto assumere un segretario comunale in forma singola o convenzionata grazie al contributo di 40.000 euro non potranno più beneficiarne perché in assenza di un provvedimento legislativo, detto fondo non sarà rifinanziato.

- l'art. 3, co. 6, del d.l. n. 44/2023 ha previsto fino al 2026 **l'esclusione dai limiti di spesa del personale per la spesa per il segretario comunale** considerata al netto del contributo previsto dall'art. 31-bis del d.l. n. 152/2021 per i Comuni senza segretario alla data di entrata in vigore del decreto medesimo (23.04.2023). Questo articolo è stato emendato dall'art. 3 del d.l. 19/2026, che pur sganciando l'applicazione della norma dalle dette condizioni temporanee, ha tuttavia limitato l'applicabilità ai soli enti fino a 3.000 abitanti l'esenzione della spesa del segretario (per solo tabellare e retribuzione di posizione) dai tetti teorici di spesa di cui alla legge 296/2006 e all'art. 23 d.lgs 75/2017 – e non dai valori soglia di cui al DM 17.03.2020 - reintroducendo così l'incisività della spesa del segretario per tutti gli altri enti di maggiori dimensioni, compresi i Comuni da 3.000 a 5.000 abitanti. Ne consegue che alcuni enti non potranno trattenere in servizio i propri segretari comunali dal 01.01.2027, senza sfiorare la spesa di personale, creando un'evidente discontinuità amministrativa.

- Di contro, la risposta all'emergenza si è tradotta in una norma che rischia, nei fatti, di favorire la progressiva scomparsa dei segretari nei piccoli enti. L'art. 2, commi 6-bis e 6-ter del DL 200/2025 consente infatti ai comuni fino a 3.000 abitanti, in caso di sede vacante e di esiti negativi delle procedure di copertura, **di attribuire le funzioni di segretario a un vicesegretario, purché funzionario di ruolo con almeno due anni di servizio**. Tuttavia, in assenza di un obbligo effettivo di nominare prioritariamente un segretario titolare, in disponibilità o anche a scavalco, gli enti privi di risorse saranno naturalmente portati a ricorrere al funzionario interno. Inoltre, **manca un adeguato sistema di monitoraggio** sull'applicazione della norma, come già avvenuto per l'art. 16-ter del d.lgs. 162/2019. Il rischio concreto è che questa disciplina venga prorogata oltre il 31 dicembre 2026 e conduca, di fatto, a rendere facoltativa la figura del segretario comunale.

Il ricorso a normativa emergenziale per rispondere a problemi di carattere strutturale, in assenza di una risposta concreta, sistematica e risolutiva da parte del legislatore e, prima ancora dal Governo, sottendono una determinazione di fondo in ordine alla reale volontà di garantire la sopravvivenza dei segretari comunali nell'ordinamento nazionale italiano, come tale esistente peraltro in numerosissimi paesi europei.

Tra appena nove mesi le norme emergenziali cesseranno di avere efficacia ma che esse hanno rappresentato una soluzione tampone a problematiche esiziali che avrebbero dovuto trovare soluzione in sede di contrattazione collettiva nazionale -in ben due tornate contrattuali si è rimandata la trattazione della vitale rivisitazione delle fasce professionali - e legislativa, offrendo da un lato risposte insufficienti – come il DL 19/2026 “milleproroghe” – dall'altro in palese evidente controtendenza rispetto alla effettiva volontà di assicurare la sopravvivenza della figura – ci si riferisce all'art. 2 c. 6bis e ter del DL 200/2025 che rafforza ulteriormente le possibilità di sostituzione della figura con funzionari incaricati come vicesegretari ma, di fatto, del tutto sostituiti ai primi.

Si evidenzia, inoltre, come la proposta di A.N.C.I. alla legge di Bilancio 2026 (n. 199/2025), che già al punto n. 46 prevedeva l'introduzione della disciplina sui vicesegretari – poi confluita nell'art. 2, comma 6-bis, in sede di conversione del “milleproroghe” – non abbia trovato analogo seguito sul

versante delle misure di sostegno ai piccoli enti. In particolare, non si è intervenuti in modo deciso per superare le difficoltà applicative del fondo di cui all'art. 31-bis, né si è proposta la sua stabilizzazione per i comuni fino a 5.000 abitanti, nonostante si tratti di una soluzione che appare pienamente compatibile, sia sul piano sostanziale sia su quello giuridico, con l'art. 119, comma 5, della Costituzione.

Appare improcrastinabile che Governo intervenga per **assicurare l'assunzione in servizio presso i numerosi enti di piccole dimensioni (fino a 5.000 abitanti) di segretari comunali**, reclutati e reclutandi tramite corso concorso ai sensi del DPR 465/97;

Dati i tempi della contrattazione collettiva e l'incertezza sugli spazi che verranno concessi per trattare questioni strutturali, appare altresì improcrastinabile intervenire sull'art. 12 bis del D.l. 4/22 conv. in L. 25/2022 assicurandone l'applicabilità fino a ridefinizione delle fasce professionali nell'opportuna sede per **consentire, anche a decorrere dal 01.01.2027, la possibilità per i piccoli enti singoli o associati - fino a 5000 abitanti e non solo fino a 3000 abitanti - di avvalersi di un neosegretario comunale (iscritto in fascia C) tenuto conto degli Albi regionali di effettiva assegnazione secondo le carenze e i contingenti da questi rappresentati;**

Esiziale è altresì garantire la **stabilizzazione del fondo di cui all'art 31-bis c. 5 d.l. n.152/2021**, così come già finanziato, per garantire l'effettiva sostenibilità della spesa del segretario comunale da parte dei piccoli comuni, già profondamente limitati dal lievitare dalla spesa corrente di servizi e forniture per funzioni trasferite o delegate, il che avrebbe come conseguenza l'esclusione dei relativi importi etero finanziati, anche dai valori soglia di cui al DM 17.03.2020, in armonia con le disposizioni costituzionali di cui all'art. 119, c. 5 della Costituzione, che consentono, in ogni caso, trasferimenti statali agli enti per garantirne le funzioni essenziali;

E' infine necessario intervenire **sul nuovo limite dei 3.000 abitanti imposto dall'art 3, c. 3, del d.l. 19/2026** che ha emendato l'art. 3 del Dl 44/23, per l'esclusione della spesa del segretario comunale relativa al trattamento tabellare e di posizione, dai tetti di cui all'art 1 c. 557 e ss L. 296/06 e all'art. 23 Dlgs 75/17, tenendo conto che detta necessità appare impellente anche **per enti di fascia demografica superiore** e che il rispetto dei limiti di spesa è reso ulteriormente improbo dalla circostanza che, privando gli enti locali che ne beneficiavano, del contributo di 40.000 euro (somma esclusa dai tetti di spesa perché etero finanziata) dovrebbero farsene carico a valere sul proprio bilancio e, dunque, sui propri tetti.

Emerge dunque la necessità, di trovare una convergenza trasparente e lineare rispetto alla questione di fondo: l'ordinamento italiano e le autonomie locali hanno o meno necessità del segretario comunale? E come si vuole intendere la figura?

È vitale una posizione inequivoca delle istituzioni e degli attori preposti al governo, alla gestione e alla rappresentanza delle Autonomie Locali.

Se la risposta è affermativa, come parrebbe desumersi dalle numerose assunzioni programmate e dalla previsione legislativa del turn over al 120% che ha impegnato il Ministero dell'Interno negli ultimi 7 anni in ben 3 procedure concorsuali per circa 1300 assunzioni, è altresì necessario che ne sia assicurata la qualità, il percorso concorsuale e, al termine di esso, un più completo e qualificato percorso formativo teorico pratico che assicuri ai professionisti neoassunti e ai comuni che di essi si avvarranno, delle necessarie competenze e conoscenze interdisciplinari; è dirimente che il cursus honorum dei segretari comunali, unico nel panorama della dirigenza pubblica, assicuri che il servizio presso piccoli e piccolissimi enti sia dignitoso, effettivo qualitativamente e quantitativamente, che sia reso continuativo grazie al superamento delle complicazioni procedurali e burocratiche, che sia

parimenti assicurata la continuità amministrativa e la presenza in servizio presso gli enti di piccole dimensioni, dove maggiormente si forma la professionalità di validi segretari comunali, nelle aree e negli albi regionali di prima assegnazione dove maggiore è la carenza e più marginale o ridotta la percezione della necessità della figura presso le amministrazioni locali. È necessario che la figura nella sua specificità non sia, di fatto, sostituita da figure succedanee o settoriali quali necessariamente sono i funzionari prestatati al ruolo di vicesegretari. È necessario che lo Stato si faccia in tutto o in parte carico della spesa dei segretari comunali, in tutto o in parte, anche in ragione delle funzioni essenziali che esso assicura, anche strettamente connesse all'attuazione di norme di competenza statale, in termini di efficienza, efficacia, legalità, legittimità, uniformità delle pratiche amministrative sul territorio nazionale.

In assenza di una scelta chiara, il sistema evolverà di fatto verso una progressiva marginalizzazione della figura.