

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore BOSSI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 GENNAIO 1989

### Municipalizzazione dei segretari comunali

ONOREVOLI SENATORI. - L'ordinamento dei segretari comunali è regolato attualmente dal decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749, nonché dalle norme della legge n. 604 dell'8 giugno 1962 non abrogate dal predetto decreto del Presidente della Repubblica o che non risultino incompatibili con esso.

Contraddizione principale di questa figura che rappresenta il vertice dell'apparato burocratico comunale è quella di essere a tutti gli effetti un funzionario dello Stato, equiparabile, per quanto riguarda i comuni di 1<sup>a</sup> classe (oltre 65.000 abitanti), a un dirigente superiore di Ministero.

Lo stato giuridico del segretario comunale è specificato dall'articolo 33 della legge n. 604

del 1962, il quale estende ai suddetti funzionari le norme più rilevanti del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, che approva il testo unico dei dipendenti civili dello Stato.

L'ammissione in carriera, in base all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 749, avviene con decreto del Ministro dell'interno, a seguito di concorso pubblico per esami e per titoli per la copertura dei posti vacanti nei comuni della 4<sup>a</sup> classe.

I successivi sviluppi di carriera da «segretario comunale» a «segretario capo» avvengono per promozione conferita con decreto dal prefetto per scrutinio di merito e per anzianità congiunta (articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 749 del 1972), mentre il

passaggio a segretario comunale generale di 1<sup>a</sup> e di 2<sup>a</sup> classe avviene mediante l'espletamento di concorsi banditi dal Ministro dell'interno (articoli 8 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 749).

Pure il trattamento economico è agganciato ai livelli retributivi relativi ai dipendenti civili dello Stato e per la dirigenza statale, nonchè ad «ogni modificazione di carattere generale del trattamento economico disposta dallo Stato della per i propri dipendenti civili» (articolo 34 della legge n. 604 del 1962). Di rilievo, a questo proposito, è che lo stesso articolo pone a carico del comune in cui il segretario presta servizio i relativi emolumenti da corrispondere, senza alcun trasferimento specifico di parte corrente dal bilancio statale a quello comunale.

Essendo esclusiva la competenza statale, viene confermata la linea di continuità fra l'attuale normativa e gli intendimenti espressi dal legislatore del regime fascista del 1928 con la stessa legge che istituì il podestà.

Fu quest'ultima che trasformò il segretario comunale in un dipendente dello Stato in ossequio ad un principio di pesante e diffuso controllo degli organi centrali dello Stato verso gli enti territoriali minori, utilizzando figure legate ad uno stretto rapporto organico con lo Stato, nonchè esterne alla realtà territoriale dei comuni loro sede di servizio.

A conferma di quest'ultima previsione il segretario comunale dei comuni della 3<sup>a</sup> e della 4<sup>a</sup> classe beneficia tuttora, per legge, di un trattamento particolare quale la concessione gratuita dell'alloggio o di un'indennità sostitutiva (articolo 26 del decreto del Presidente della Repubblica n. 749) e anche tale spesa grava sui bilanci del comune. Competono inoltre allo stesso i diritti di segreteria fino ad un terzo dello stipendio (articolo 27), trattamento che, in base al principio dell'onnicomprendività della retribuzione, non viene più corrisposto ai funzionari comunali dei livelli superiori che pure in precedenza ne beneficiavano.

Attualmente, dunque, al vertice della burocrazia comunale è collocata una figura atipica di un dipendente statale chiamato a svolgere le proprie funzioni in una realtà amministrativa differente, dalla quale è svincolato sia sotto

l'aspetto regolamentare che dei livelli retributivi nonchè della responsabilità disciplinare.

Peraltro, la decennale applicazione della normativa non si dimostra particolarmente funzionale alle esigenze dell'amministrazione comunale.

L'eccessivo potere discrezionale che la legge riconosce al prefetto o al Ministro dell'interno in ordine ai trasferimenti d'ufficio «per esigenze di servizio, con provvedimento motivato, su richiesta o previo parere delle Amministrazioni interessate» (articolo 28 legge n. 604 dell'8 giugno 1988 modificato dall'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 749), rende marginale il ruolo delle amministrazioni comunali in ordine al possibile venir meno della continuità amministrativa della macchina comunale.

La normativa dei concorsi per titoli per trasferimento alle sedi della 3<sup>a</sup> classe (articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 749) e a quelle della 2<sup>a</sup> (articolo 9), che ogni anno consentono al segretario comunale di avere l'opportunità di cambiare la sede di servizio a seconda dei suoi personali apprezzamenti, provoca non pochi scompensi sulla generale attività amministrativa dei comuni. Questi si ritrovano o a cambiare ripetutamente il segretario che ricopre l'incarico o a vedersi assegnato un segretario comunale «a scavalco» il quale, avendo già una sua sede di servizio in altro comune, non può assicurare una presenza continua e sufficiente nella sede comunale dove si è verificata la vacanza.

Ritengo pertanto necessario provvedere a innovare la legislazione in oggetto, sia per motivi di ordine generale (presenza all'interno del comune, ente autonomo per il quale il controllo degli atti è affidato al Comitato regionale di controllo, di un residuale e anomalo controllo preventivo dello Stato) sia per motivi di ordine particolare, per quanto attiene la funzionalità della massima dirigenza amministrativa comunale in ordine ai sempre più numerosi compiti che vengono affidati agli enti locali, eliminando anomalie e anacronismi suscettibili di provocare disfunzioni e inefficienze.

Il principio ispiratore è di municipalizzare la figura del segretario comunale, con l'inserimento di tale qualifica nei ruoli organici

del comune, conservando al funzionario le attuali attribuzioni e integrandole in relazione ai maggiori compiti che sono al giorno d'oggi richiesti dalle amministrazioni comunali.

Allo scopo di meglio qualificare la massima figura direttiva delle amministrazioni stesse e per una sua migliore ed elevata professionalità, si ritiene opportuno che il reclutamento avvenga tramite corsi di preparazione tenuti dalla Regione e completati da un tirocinio pratico presso un comune della stessa Regione, aventi valore di abilitazione all'esercizio delle funzioni quale condizione indispensabile per l'accesso ai concorsi espletati direttamente dai comuni.

Circa il trattamento economico, esso risulterà adeguato alla complessità della qualifica rivestita, ma in ogni caso dovrà salvaguardare il principio della onnicomprensività e dell'aggancio alla dinamica del contratto di lavoro del personale degli enti locali nel quadro dei contenimenti della spesa delle amministrazioni comunali. Gli oneri relativi restano a carico dei comuni.

Tutta la parte normativa (mansioni, diritti e doveri, cessazione del servizio) è determinata da quanto previsto dalla legge per il personale dipendente dagli enti locali e da quanto

stabilito dai regolamenti del personale di ogni comune.

Al fine di evitare carenze di servizio provocate dal prolungato impedimento del segretario titolare, e solo in questo caso, è costituita in capo al presidente della Giunta provinciale la possibilità di utilizzare un segretario comunale vicario di un'altra sede, e sempre con parere del sindaco di quest'ultima.

Per quanto riguarda la discussa questione dei consorzi per il servizio di segreteria, si ritiene opportuno il rinvio alla legislazione regionale in quanto più idonea a stabilire regole per le economie di esercizio dei comuni meno popolosi, in base alle diverse realtà regionali.

Viene mantenuto il principio dello sviluppo di carriera dalla 4ª classe alle classi superiori mediante concorso per titoli e in via transitoria, secondo la legislazione vigente, con concorso per titoli ed esami, per il periodo di tempo inferiore a quello dell'anzianità di servizio richiesta per la partecipazione ai concorsi per sedi di comuni di classe superiore, in modo da arrivare gradualmente al nuovo ordinamento che istituzionalizza il segretario comunale quale funzionario municipale a tutti gli effetti nel quadro di una concreta autonomia dell'ente locale.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Funzioni del segretario comunale)*

1. Il segretario comunale è il funzionario più elevato del comune, presenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne redige i verbali, apponendovi la sua firma, roga i contratti nell'interesse del comune, autentica e rilascia copia degli atti, cura l'aspetto giuridico degli affari di competenza del comune e ne riferisce al sindaco, dirige gli uffici comunali e risponde del loro buon andamento, cura la pubblicazione delle deliberazioni ed il loro invio agli organi che debbono pronunciarsi su di esse. Esercita ogni altra attribuzione affidatagli dalle leggi e dai regolamenti e adempie ai compiti affidatigli caso per caso con delibera degli organi relativi del comune.

## Art. 2.

*(Qualifica e trattamento economico)*

1. Ogni comune provvede ad istituire nei propri ruoli organici il posto di segretario comunale e determina la qualifica da attribuirgli, secondo la tabella A allegata alla presente legge.

2. Le norme della legislazione dello Stato risultanti dalla disciplina degli accordi sindacali per quanto attiene il rapporto di impiego del personale degli enti locali, ai sensi dell'articolo 8 della legge 29 marzo 1983, n. 93, determinano il trattamento economico dei segretari comunali, in conformità alla tabella A di cui al comma 1, mediante una qualifica funzionale ad essi riservata.

3. Il suddetto trattamento economico deve seguire il principio della onnicomprensività.

## Art. 3.

*(ConSORZI comunali)*

1. Le Regioni stabiliscono con proprie leggi le norme per la costituzione di consorzi comunali per il servizio di segreteria e per il trattamento economico da corrispondere al segretario del consorzio, in aggiunta a quanto stabilito con l'articolo 2, nonché per quanto riguarda le discipline del collocamento in disponibilità del segretario comunale. La stessa legge regola le materie dei servizi di segreteria comunale in caso di mutamento di circoscrizione territoriale o di ogni altra causa prevista dalla legge che comporti l'attribuzione ad un comune di un segretario di qualifica inferiore. È abrogato l'articolo 7 della legge 8 giugno 1962, n. 604.

## Art. 4.

*(Ammissione ai concorsi)*

1. Possono accedere ai concorsi indetti dai comuni della quarta classe per la copertura del posto di segretario comunale i cittadini italiani di età compresa fra i diciotto e i trentacinque anni (salvo i benefici di legge per l'elevazione del limite massimo di età) in possesso dei requisiti richiesti per la partecipazione ai concorsi pubblici comunali e del certificato di abilitazione all'esercizio delle funzioni di segretario comunale, ai sensi dell'articolo 7 rilasciato dalla Regione ove il comune è compreso.

## Art. 5.

*(Corsi di formazione)*

1. La Regione indice ogni biennio, con decreto del presidente della Giunta regionale, direttamente o a mezzo di istituzioni scientifiche o culturali che dispongano di adeguate strutture e diano garanzia di espletarli in maniera soddisfacente, corsi di preparazione alle funzioni di segretario comunale, ai quali potranno partecipare i cittadini italiani resi-

denti nella Regione, di età non inferiore agli anni diciotto e non superiore agli anni trentacinque e in possesso del titolo di studio di laurea in discipline giuridiche, economico-statistiche e politico-sociali.

2. Lo svolgimento del corso dovrà prevedere almeno quattrocento ore di insegnamento teorico-pratico nelle materie di cui all'allegata tabella B, oltre a quelle che possono essere stabilite con delibera del consiglio regionale, in considerazione della particolarità della Regione che indice i corsi.

3. La Regione, con lo stesso decreto, stabilisce il numero di ore da destinare all'insegnamento delle materie di cui alla tabella B e delle altre di cui al comma 2. Il numero minimo di ore per ogni materia, per l'intera durata del corso, non potrà essere inferiore a venticinque.

4. L'onere relativo è posto a carico della Regione. Al termine del corso la direzione rilascerà agli allievi dichiarati idonei una certificazione da cui risulti la frequenza con profitto e la votazione attribuita in decimi.

#### Art. 6.

##### *(Tirocinio pratico)*

1. I candidati dichiarati idonei dovranno effettuare un esperimento pratico della durata di tre mesi in uno dei comuni indicati dalla Regione nel bando di ammissione al corso di formazione.

2. Il sindaco del comune sede dell'esperimento pratico, al termine dello stesso, rilascia al tirocinante una dichiarazione da cui dovrà risultare che l'esperimento è stato espletato in maniera soddisfacente.

#### Art. 7.

##### *(Esame per il conferimento dell'idoneità)*

1. L'esame per il conferimento dell'idoneità all'esercizio delle funzioni di segretario comunale è indetto almeno ogni due anni con decreto del presidente della Giunta regionale,

al termine dei corsi di formazione di cui agli articoli 5 e 6.

2. Le prove d'esame consistono in una prova scritta teorica e in una prova pratica consistente nella redazione di un atto amministrativo, oltre ad una prova orale sulle materie indicate nell'allegata tabella B.

3. La Regione, con proprio regolamento, detta norme per lo svolgimento delle prove e fissa i criteri di valutazione delle stesse e le modalità per l'ammissione dei candidati, garantendo in ogni modo la partecipazione dei soggetti che hanno proficuamente frequentato il corso di formazione e il tirocinio pratico di cui agli articoli 5 e 6.

4. Con decreto del presidente della Giunta regionale vengono dichiarati idonei quei candidati che hanno superato l'esame, ai quali viene rilasciato un certificato di abilitazione all'esercizio delle funzioni di segretario comunale.

#### Art. 8.

##### *(Commissione giudicatrice)*

1. La commissione per l'accertamento dell'idoneità all'esercizio delle funzioni di segretario comunale è nominata dal presidente della Giunta regionale ed è composta:

a) dal presidente del tribunale amministrativo regionale o da un suo delegato, presidente di sezione, in qualità di presidente della commissione;

b) da un componente della Giunta regionale, o suo delegato;

c) da esperti in materia amministrativa, scelti, dal consiglio comunale, fra i docenti di diritto amministrativo delle locali università;

d) da un membro nominato dalla sezione provinciale dell'Associazione nazionale dei comuni italiani;

e) da un segretario comunale di un comune di terza classe segnalato dalle organizzazioni provinciali sindacali di categoria.

2. Un funzionario della Regione con la qualifica non inferiore alla seconda dirigenziale eserciterà le funzioni di segretario della commissione.

## Art. 9.

*(Nomina a segretario comunale  
di quarta classe)*

1. Il segretario comunale di quarta classe è nominato dal consiglio comunale a seguito di concorso per titoli indetto dal comune entro sessanta giorni dal verificarsi della vacanza e secondo le modalità previste dall'articolo 4.

2. La composizione della commissione giudicatrice e le modalità per la formazione della graduatoria, nonché i titoli preferenziali che il comune ritenesse opportuni per la funzione da esercitare dovranno figurare nel regolamento amministrativo del personale.

## Art. 10.

*(Nomina a segretario capo di terza classe)*

1. La nomina a segretario capo di terza classe è deliberata dal consiglio comunale, in base al risultato di un concorso comunale per titoli, al quale possono partecipare tutti i segretari comunali di ruolo comunale o statale in servizio presso comuni di terza classe della Regione ed i segretari comunali di ruolo comunale o statale in servizio presso i comuni di quarta classe della Regione, con almeno tre anni e sei mesi di servizio effettivo giudicati sempre favorevolmente.

2. Si applica l'ultimo comma dell'articolo 9.

## Art. 11.

*(Nomina a segretario generale di  
seconda classe)*

1. La nomina a segretario generale di seconda classe è deliberata dal consiglio comunale in base al risultato di un concorso comunale per titoli ed esami al quale possono partecipare:

a) i segretari capi di terza classe che alla data del bando di concorso abbiano prestato in tale qualifica almeno dieci anni di servizio effettivo, di cui gli ultimi cinque giudicati favorevolmente in un comune della Regione;

b) i vice segretari generali e i capi di ripartizione dei comuni di seconda classe della Regione, con almeno otto anni di servizio nella qualifica e che siano stati giudicati favorevolmente negli ultimi cinque anni.

2. Le prove d'esame consistono in una prova scritta concernente l'illustrazione e la redazione di un atto o provvedimento-risoluzione di problemi pratici di amministrazione comunale.

#### Art. 12.

*(Nomina a segretario generale di prima classe B)*

1. La nomina a segretario generale di prima classe B è deliberata dal consiglio comunale in base al risultato di un concorso comunale per titoli, al quale possono partecipare, oltre ai segretari generali di prima classe dei ruoli comunale o statale, i segretari generali di seconda classe in servizio nella Regione, i quali, alla data del bando di concorso, abbiano prestato in tale qualifica almeno tre anni di servizio effettivo nel ruolo statale o comunale e che negli ultimi tre anni siano stati giudicati favorevolmente, nonchè i vice segretari generali di sedi di prima classe con almeno dieci anni di servizio nella qualifica, i quali siano stati giudicati favorevolmente in almeno otto anni.

#### Art. 13.

*(Nomina a segretario generale di prima classe A)*

1. La nomina a segretario generale di prima classe A è deliberata dal consiglio comunale in base al risultato di un concorso per titoli ai quali possono partecipare i segretari generali di classe prima B in servizio nella Regione i quali, alla data del bando di concorso, abbiano prestato in tale qualifica almeno cinque anni di servizio effettivo nel ruolo statale o comunale e che negli ultimi cinque anni siano stati giudicati favorevolmente, nonchè i vice segretari generali di sedi di prima classe con almeno dieci anni di servizio nella qualifica, i

quali siano stati giudicati favorevolmente in almeno otto anni.

#### Art. 14.

*(Commissione giudicatrice dei concorsi)*

1. La commissione giudicatrice dei concorsi comunali per la nomina a segretario generale di prima e seconda classe è nominata dal consiglio comunale ed è composta:

a) dal presidente del tribunale amministrativo regionale, o da un suo delegato avente qualifica di presidente di sezione, quale presidente della commissione;

b) da un professore ordinario di diritto amministrativo o materia affine o da un esperto in materia amministrativa;

c) dal sindaco, o da un suo delegato, e da due consiglieri comunali, di cui uno in rappresentanza della minoranza;

d) da un funzionario della carriera direttiva della provincia alla quale appartiene il comune che ha bandito il concorso, di qualifica non inferiore a direttore di divisione;

e) da un segretario comunale che rivesta la qualifica di segretario generale o di segretario di comune di terza classe, scelto dalla Giunta provinciale su una terna proposta dalle organizzazioni sindacali di categoria di ciascuna provincia.

2. Funge da segretario della commissione il segretario che regge la segreteria comunale, o un funzionario di qualifica non inferiore alla seconda dirigenziale, designato dal consiglio comunale.

#### Art. 15.

*(Stato giuridico)*

1. Ai segretari comunali si applica lo stato giuridico del restante personale del comune, così come risulta dalla normativa di legge che recepisce gli accordi sindacali di categoria, dai regolamenti comunali e da ogni altra disposizione di legge in merito.

2. Al segretario comunale è riconosciuta l'anzianità di servizio maturata in altri comuni sia nel ruolo comunale che in quello statale.

## Art. 16.

*(Reggenze e supplenze)*

1. Per assicurare la regolarità del servizio in caso di assenza o di impedimento prolungato del segretario comunale, sempre che non sia previsto nel ruolo del comune un posto d'organico per le funzioni di vice segretario comunale, il presidente della Giunta provinciale territorialmente competente dispone, su richiesta del sindaco del comune interessato, che il servizio di segreteria sia svolto, in supplenza del titolare, da un segretario comunale di un comune vicino, sentito il sindaco di questo comune, o da un segretario collocato in disponibilità ai sensi dell'articolo 3, comma 1.

2. Il segretario comunale collocato in disponibilità può essere richiamato in servizio per reggenza o supplenza. In questo caso gli competono tutti gli emolumenti inerenti alla sua qualifica. Alla spesa provvede il comune di appartenenza del segretario, salvo rivalsa nei confronti di quello presso il quale un segretario è destinato a prestare servizio.

## NORME TRANSITORIE E FINALI

## Art. 17.

1. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni comunali deliberano in ordine a quanto previsto dagli articoli 1 e 9, comma 2. I comuni della quarta classe procedono ai sensi degli articoli 4 e 9 al verificarsi della prima vacanza successiva e alla prima sessione d'esame di cui all'articolo 7.

## Art. 18.

1. Fino all'entrata in vigore del provvedimento governativo sulle discipline degli accordi per il personale dipendente dagli enti locali, il trattamento economico dei segretari comu-

nali rimarrà quello derivante dall'applicazione della tabella *D* del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749.

Art. 19.

1. Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge le Regioni istituiscono i corsi di formazione di cui agli articoli 5 e 6 e successivamente indicano gli esami per il rilascio delle idoneità alle funzioni di segretario comunale.

Art. 20.

1. I segretari comunali titolari in servizio di ruolo statale possono essere trasferiti a domanda, entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 28 della legge 8 giugno 1962, n. 604, a sedi di altre province di altre Regioni appartenenti alla stessa classe del comune della cui segreteria sono titolari.

Art. 21.

1. Fino al raggiungimento del periodo minimo di servizio richiesto ai segretari di classe terza, seconda, prima *B* e prima *A*, l'ammissione ai concorsi avviene secondo le norme degli articoli 8 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749.

2. Per le ammissioni ai concorsi per la nomina a segretario capo dei comuni della terza classe, le amministrazioni comunali applicano le disposizioni dell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749, relativamente ai segretari comunali di quarta classe, già di ruolo statale. L'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749, è abrogato.

3. Per le ammissioni ai concorsi comunali delle sedi di quarta classe, prima dello svolgimento dell'esame di cui all'articolo 7 della presente legge, si applicano le disposizioni dell'articolo 1, quarto e quinto comma, del

decreto del Presidente della Repubblica 23  
giugno 1972, n. 749.

Art. 22.

1. Sono abrogate le disposizioni degli articoli 7, 9, 10, 15, 18, 25, 26 e 27 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749, e ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.

TABELLA A

(Articolo 2)

Classe del Comune	Abitanti	Qualifica del Segretario
4 <sup>a</sup>	fino a 3.000	Segretario comunale
3 <sup>a</sup>	da 3.001 a 10.000	Segretario capo
2 <sup>a</sup>	da 10.001 a 65.000	Segretario generale di classe 2 <sup>a</sup>
1 <sup>a</sup> /B	da 65.000 a 250.000	Segretario generale di classe 1 <sup>a</sup> B
1 <sup>a</sup> /A	oltre 250.000	Segretario generale di classe 1 <sup>a</sup> A

TABELLA B

(Articoli 5 e 7)

- 1) Diritto costituzionale;
- 2) Diritto amministrativo;
- 3) Principi di diritto civile
- 4) Principi di diritto penale (libro I e II - Titolo II e VII);
- 5) Principi di economia politica;
- 6) Diritto del lavoro e legislazione sociale;
- 7) Ragioneria e finanza locale;
- 8) Ordinamento e legislazione regionale (relativa alla Regione, sede del corso)
- 9) Tecnica amministrativa;
- 10) Leggi e regolamenti comunali e provinciali;
- 11) Elementi di statistica;
- 12) Esercitazioni pratiche;
- 13) Elementi dell'ordinamento urbanistico.