



UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

*Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sull'applicazione del
Codice dei Contratti pubblici*

Senato della Repubblica

Commissione VIII - Lavori pubblici, comunicazioni

Roma, 10 aprile 2019

Premessa

Con il presente documento si vuole fornire un contributo nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'applicazione del Codice dei Contratti pubblici, che sta svolgendo la VIII Commissione del Senato, dal punto di vista dei Segretari comunali e provinciali. Ci si riserva di integrare il presente documento con ulteriore documentazione che possa rivelarsi di interesse per la Commissione. I Segretari svolgono funzioni multiformi e centrali nel sistema amministrativo degli enti locali, di varia natura anche nel campo della contrattualistica pubblica¹.

Il Segretario comunale svolge, tra l'altro, diverse funzioni di varia natura anche in ordine alla contrattualistica pubblica, in quanto:

1. collabora nella di fase di competenza degli organi politici, consistente nella programmazione dei lavori e degli acquisti e delle forniture, nonché nella predisposizione delle attività connesse all'approvazione della progettazione dei lavori;
2. coordina e sovrintende la parte tecnica per le attività di affidamento, di gestione, e di esecuzione degli appalti pubblici e dei contratti di concessione;
3. roga, ai sensi di quanto disposto dall'art. 97 del Tuel e dall'art. 32, comma 14 del D.lgs. 50/2016, normalmente i contratti pubblici stipulati all'esito della fase amministrativa di individuazione del contraente.

A tali funzioni da sempre svolte dal Segretario comunale, di recente la legge 190/2012, ha aggiunto un'ulteriore funzione, in quanto ha disposto all'art. 1, comma 7, che *“negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è*

¹ La Corte Costituzionale con la sentenza n. 23 del 22/02/2019 nel ritenere conforme alle previsioni costituzionali l'art. 99 del d.lgs. n. 267/2000 secondo cui il segretario comunale resta in carica per un periodo corrispondente a quello del sindaco che lo ha nominato e cessa automaticamente dall'incarico al termine del mandato di quest'ultimo, si è soffermata sulle funzioni svolte dal segretario comunale. Dopo aver evidenziato che “Il segretario comunale è certamente figura apicale e altrettanto certamente intrattiene con il sindaco rapporti diretti, senza intermediazione di altri dirigenti o strutture amministrative”, la Corte individua tre gruppi di attribuzioni del segretario comunale: 1. funzioni di certificazione, di controllo di legalità o di attuazione di indirizzi altrui; 2. funzioni di supporto propositivo all'azione degli organi comunali; 3. funzioni di carattere eminentemente gestionale, definite dalla Corte “quasi manageriali”.

individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione". Tale funzione, come vedremo, ha un impatto anche nella materia degli appalti pubblici.

Sulla base di tali funzioni centrali nel sistema amministrativo locale, che forniscono al Segretario un "punto di vista" abbastanza ampio, si svolgeranno alcune considerazioni in ordine alle criticità emerse dall'applicazione del Codice dei contratti pubblici, soffermandoci principalmente sui seguenti aspetti:

- le difficoltà operative nell'applicazione delle regole del Codice dei Contratti pubblici, con particolare riferimento alla poca chiarezza e scarsa stabilità del quadro normativo;
- le criticità nell'individuazione dei soggetti aggregatori del sistema delle Centrali Uniche di Committenza;
- la necessità che sia fatta maggiore chiarezza sulla compatibilità nello svolgimento di diversi ruoli nelle procedure contrattuali e siano introdotte misure di semplificazione riguardo all'individuazione di alcuni soggetti del procedimento;
- il tema della formazione ed incentivazione delle risorse umane, quale leva di rilievo per il funzionamento del sistema.

Non tutti questi aspetti riguardano espressamente norme contenute nel Codice dei contratti pubblici, ma a nostro avviso costituiscono presupposti necessari perché il Codice possa essere applicato in modo corretto dalle amministrazioni locali. Costituiscono in altri termini tali aspetti dei prerequisiti perché la macchina amministrativa comunale possa correttamente funzionare nell'ambito della contrattualistica pubblica.

Poca chiarezza e stabilità del quadro normativo

Nel Disegno di legge, recante delega al Governo per la semplificazione, la razionalizzazione, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa in

materia di contratti pubblici, approvato dal Governo nel Consiglio dei Ministri del 28 febbraio 2019, in discussione alle Camere il n. 1162 della XVIII legislatura, si tenta di porre rimedio alle evidenti difficoltà incontrate dagli operatori dall'attuale sistema di produzione normativa che regola gli appalti pubblici. L'esistenza di provvedimenti esecutivi non emanati, l'utilizzo delle Linee guida, di diversa natura, da parte dell'Anac, crea problemi non solo in ordine alla "forza normativa" dei provvedimenti ma anche rispetto alla stabilità del quadro regolativo di riferimento. Ciò è elemento di forte incertezza in un settore cruciale per l'economia e per la pubblica amministrazione. Per tale motivo appare molto positivo il passaggio contenuto nella relazione di accompagnamento al DDL n. 1162 dove si legge: *"la delega mira a restituire alle disposizioni codicistiche semplicità e chiarezza di linguaggio, nonché ragionevoli proporzioni dimensionali, limitando il più possibile nel testo i rinvii alla normazione secondaria"*.

Chiarezza e stabilità normativa nel campo dei Contratti pubblici è esigenza avvertita da tutte le amministrazioni, soprattutto da quelle di minore dimensione, con risorse umane molto ridotte.

Si aggiunga, inoltre, che le difficoltà operative nascono anche da interventi non sempre perfettamente coerenti con le indicazioni del legislatore da parte dell'Autorità di regolazione. Si pensi al tema degli affidamenti diretti, che in base all'art. 36, comma 1, lett. a) possono avvenire "anche senza previa consultazione di due o più operatori economici". Affidamento diretto esteso per l'anno 2019 oltre la soglia dei 40.000 euro e fino a quella di 150.000 euro, previa acquisizione di tre preventivi dalla Legge di bilancio 2019 (articolo 1 comma 912 della L. 145/2018). A fronte di tali chiare previsioni, vengono emanati atti di regolazione che rendono le cose molto più complicate e di difficile applicazione pratica.

Altro esempio di complessità operativa è rappresentato dal tema dalle procedure per gli affidamenti degli incarichi legali, che sebbene siano espressamente considerate

esclusi dal Codice dei Contratti, sono dall’Autorità di regolazione considerati comunque soggetti ai principi del Codice.

Queste oscillazioni rendono particolarmente complessa l’attività operativa. Appare opportuno definire norme che diano certezza al quadro normativo e consentano agli operatori di agire con la necessaria tranquillità.

Il tema delle Centrali di Committenza

Il tema delle Centrali di committenza è strettamente collegato con il tema delle funzioni degli enti locali. Non può affrontarsi correttamente il tema se non si parte dalla corretta allocazione delle funzioni tra i vari livelli di governo (regioni, province, comuni) e l’individuazione di dimensioni minime per gli enti locali per l’esercizio di alcune funzioni, allocazione ed individuazione che purtroppo non è ancora avvenuta in modo organico dopo la riforma costituzionale del 2001.

Recentemente la Corte Costituzionale, con sentenza n. 33 del 4 marzo 2019, ha affrontato il tema della conformità costituzionale delle previsioni che impongono l’obbligo di esercizio associato di funzioni ai comuni di minore dimensione. Nella sentenza, che ha in parte dichiarato illegittima la previsione che impone agli enti l’esercizio associato delle funzioni, obbligo mai divenuto cogente a seguito di numerosi rinvii di applicazione della disciplina, la Corte ha anche richiamato l’attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l’assetto organizzativo dell’autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali. Nella sentenza si evidenzia come non sia mai stata posta adeguata attenzione alla allocazione delle funzioni fondamentali, aspetto essenziale dell’autonomia municipale, che è sempre “*risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi*” (con attenzione posta a volte al federalismo fiscale, altre volte a motivi di spending review). Sul punto la sentenza della Corte Costituzionale è molto incisiva e merita di essere riportata fedelmente: “*A seguito*

dell'infelice esito dei vari tentativi, pur esperiti nell'ultimo quindicennio, di approvazione della cosiddetta Carta delle autonomie locali, il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale non è, quindi, stato mai stato risolto ex professo dal legislatore statale, come invece avrebbe richiesto l'impianto costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Una «fisiologica dialettica», improntata a una «doverosa cooperazione» (sentenza n. 169 del 2017), da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale. Sarebbe questo, peraltro, l'ambito naturale dove anche considerare i limiti – da tempo rilevati – dell'ordinamento base dell'autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118, Cost. – risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi. Non appare inutile, al riguardo, ricordare che riusciti interventi strutturali in risposta al problema della polverizzazione dei Comuni sono stati realizzati in altri ordinamenti, spesso attuando la differenziazione non solo sul piano organizzativo ma anche su quello funzionale”.

Il tema delle Centrali Uniche di committenza sconta questo limite: la mancanza di chiarezza in ordine al ruolo delle Province ed all'esatta indicazione dei presupposti perché i comuni esercitino determinate funzioni.

Il limite si è riversato anche nell'applicazione della disciplina in ordine all'aggregazione e centralizzazioni delle committenze. L'art. 37, comma 4, prevede che con “decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, entro sei

mesi dalla data di entrata in vigore del presente codice, garantendo la tutela dei diritti delle minoranze linguistiche, sono individuati gli ambiti territoriali di riferimento in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, e stabiliti i criteri e le modalità per la costituzione delle centrali di committenza in forma di aggregazione di comuni non capoluogo di provincia”. L’art. 38, rubricato “*Qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza*” rimette ad una disciplina attuativa la definizione dei requisiti di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali uniche di committenza.

Le disposizioni non hanno trovato applicazione, creando notevoli difficoltà interpretative e provocando decisioni da parte dei giudici amministrativi che, a quasi tre anni all’entrata in vigore del Codice, ritengono correttamente bandite al di fuori del sistema delle centrali di committenza le gare da parte dei singoli comuni. Si veda, ad esempio di recente, la sentenza del Tar Lombardia-Brescia n. 266 del 21 marzo 2019 dove si è affermato che “*per quanto riguarda i requisiti di qualificazione di cui all’art. 38 del d.lgs. n. 50/2016, finché non sarà approvata la disciplina attuativa di tale norma non vi sono i presupposti per formulare un giudizio di inadeguatezza della stazione appaltante. Di conseguenza, nel periodo transitorio ogni ente locale, previa iscrizione nell’anagrafe unica dell’ANAC, può bandire e gestire come autonoma stazione appaltante tutte le procedure di gara a cui sia interessato, senza che questo possa mettere a rischio l’aggiudicazione*”.

Il Disegno di legge di iniziativa governativa, presentato al Senato in data 22 marzo 2019 (AS 1162) prevede una delega al Governo per effettuare alcune modifiche al Codice dei contratti pubblici, tra le quali figura il “*riordino della disciplina concernente le centrali di committenza e i soggetti aggregatori*”.

Il tema a nostro avviso non può essere correttamente affrontato se non in parallelo con quello riguardante la revisione del Testo unico degli enti locali, revisione che attualmente è allo studio del Ministero dell’Interno.

L'impatto delle regole sulla macchina amministrativa comunale: la necessità di un'adeguata formazione del personale dipendente

Il D.lgs. 50/2016 fu approvato per dare esecuzione a tre direttive² che avevano prescritto, per i Paesi membri dell'Unione, innovazioni sugli appalti pubblici, da realizzare, attraverso il recepimento negli ordinamenti nazionali, entro il **18 aprile 2016**.

Per fare fronte alle direttive dell'Unione europea, è stata approvata la Legge n. 11 del 28 gennaio 2016, che ha conferito al Governo la delega a predisporre il nuovo Codice, che, con il D.Lgs, n. 50, diventa un atto legislativo in data **18 aprile 2016**.

La data di pubblicazione del Codice è la stessa data in cui il nuovo testo normativo è entrato in vigore. Ciò ha comportato per tutte le amministrazioni pubbliche in generale e per gli enti locali in particolare, la necessità di applicare la norma senza avere alcuna possibilità concreta di approfondire la nuova normativa e formare il personale. Per gli enti locali, che sono amministrazioni numerose e profondamente differenti tra di loro (si va da comuni con poche unità di personale, ad enti che hanno centinaia o migliaia di dipendenti), qualsiasi riforma amministrativa, per poter essere applicata correttamente, ha bisogno di un minimo di tempo necessario perché sia approfondita, siano applicate le eventuali modifiche organizzative necessarie e sia adeguatamente formato il personale.

Nell'analisi delle difficoltà applicative connesse all'applicazione concreta del nuovo codice dei contratti pubblici, non possono sottovalutarsi questi aspetti: la fretta con cui si è proceduto all'approvazione del Codice e la carenza di formazione specifica.

È da evidenziare che l'attività di formazione risulta ancora soggetta ad un limite normativo di spesa (massimo 50% di quelle del 2009, secondo quanto disposto dall'art.

² Le direttive erano la n. 2014/23/Ue del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione; n. 2014/24/Ue del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/Ce; n. 2014/25/Ue del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/Ce.

6, comma 13, del Dl. 98/2010). Si tratta di un limite che si è cercato di alleggerire in alcune situazioni specifiche, ma che appare difficilmente comprensibile per un'amministrazione moderna che vuole puntare sulle risorse umane di cui dispone. L'idea di fondo che traspare dal limite è che la formazione dei dipendenti sia una spesa improduttiva da limitare, mentre in realtà è un investimento verso l'innovazione ed il miglioramento organizzativo che nessun datore di lavoro può non sostenere. In tale ambito, non può non rilevarsi che anche le risorse destinate alla formazione dei Segretari comunali, siano andate per ben due anni in economia, perché non spese, mentre nell'anno 2019, oltre alle spese relative ai corsi connessi con le nuove assunzioni e con le progressioni in carriera, è prevista la realizzazione di tre giornate di formazione di cui una soltanto dedicata agli appalti pubblici.

Il tema degli appalti e dei contratti pubblici è estremamente complesso, soggetto ad interventi di numerose autorità amministrative e a continue pronunce da parte della giurisprudenza e necessita di aggiornamento continuo e costante. A fronte di ciò non vi è chi non veda l'assoluta sproporzione della formazione erogata al personale che quotidianamente quelle complesse regole deve applicare.

Maggiore chiarezza sulla compatibilità degli incarichi e misure di semplificazione

Uno degli aspetti maggiormente problematici di natura organizzativa riguarda il tema della compatibilità dei diversi ruoli svolti dal medesimo soggetto in una procedura contrattuale. Il tema è stato più volte sottoposto all'attenzione della giustizia amministrativa, sotto forma di compatibilità allo svolgimento di differenti funzioni nell'ambito della procedura di gara. Si pensi ai dubbi sulla compatibilità del ruolo di Presidente o componente della Commissione di gara con quello del RUP, del designato direttore dell'esecuzione o del Dirigente responsabile che ha approvato gli atti di gara.

Molti di tali dubbi nascono dalla formulazione dell'art. 77, comma 4, a norma del quale *“I commissari non devono aver svolto né possono svolgere alcun'altra funzione o incarico tecnico o amministrativo relativamente al contratto del cui affidamento si*

tratta. La nomina del RUP a membro delle commissioni di gara è valutata con riferimento alla singola procedura”.

Per quel che riguarda più da vicino i Segretari comunali dubbi si sono posti in giurisprudenza sulla sua possibilità che lo stesso svolga il ruolo di Presidente di gara, di Responsabile della Centrale Unica di Committenza e di RUP.

Ad esempio il Tar Sardegna sentenza n. 75 del 8 febbraio 2018 chiamato a decidere su un ricorso in cui si contestava tra l’altro lo svolgimento di una serie di funzioni da parte del Segretario comunale, addirittura ha affermato che *“la figura del segretario comunale rientra indubbiamente nell’ambito della formula legislativa invocata dalla società ricorrente («il RUP è' nominato [...] tra i dipendenti di ruolo ...»), che deve essere intesa non in termini meramente formalistici (ossia, facendo appello al solo criterio formale del rapporto di servizio con l’amministrazione statale) ma in termini funzionali, secondo la concreta disciplina normativa che caratterizza il ruolo del segretario nell’ambito dell’ordinamento dell’ente locale. Poiché l’incompatibilità è situazione esistente solo nei casi espressamente previsti dalla legge (si veda Cons. St., Sez. III, 12 novembre 2014, n. 5583), non si rinviene alcuna incompatibilità nel caso in cui il segretario comunale svolga anche le funzioni di dirigente della Centrale Unica di committenza (C.U.C.) e di responsabile unico di uno specifico procedimento di gara”.* Si coglie l’occasione in questa sede di evidenziare le problematiche già emerse in alcuni interventi nelle audizioni svolte da altri soggetti, in ordine all’applicazione della norma che impone che il RUP sia necessariamente dipendente di ruolo: per gli enti di dimensioni più piccole la norma crea indubbie difficoltà operative.

Inoltre, il Consiglio di Stato con sentenza n. 4871 del 22.10.2015 ha respinto un ricorso avverso una procedura di gara in cui il Segretario comunale aveva svolto le funzioni di Presidente di commissione ritenendo che lo stesso, essendo dipendente del comune e dotato di professionalità insita nella stessa funzione espletata, ben poteva essere componente della commissione di gara.

Anche in ordine alla presidenza delle Commissioni di gara un'adeguata riflessione richiede la previsione del Codice che impone che il presidente debba necessariamente essere un soggetto esterno all'Amministrazione: obbligo che potrebbe essere limitato a gare di più rilevante valore economico, per evitare costi economici e aggravii burocratici per gli enti non giustificati dal valore dell'appalto.

La problematica della compatibilità dei vari incarichi, per quel che riguarda il Segretario comunale, è poi ulteriormente aggravata dall'interpretazione da parte dell'ANAC che nelle FAQ sostiene che *“Il segretario comunale, che riveste anche la qualifica di responsabile di un'area organizzativa con posizione apicale, può essere nominato responsabile della prevenzione della corruzione se l'area organizzativa non corrisponde a settori tradizionalmente esposti al rischio corruzione (ad es., ufficio contratti e gestione del patrimonio) o all'ufficio di disciplina”* (FAQ in materia di anticorruzione n. 3.9).

La necessità di un chiarimento sul punto è stata richiesta anche dal Comitato di Settore delle Autonomie locali che, nell'atto di indirizzo all'Aran per l'avvio del rinnovo del contratto dei dirigenti delle Funzioni locali, area nella quale sono inseriti i Segretari comunali, espressamente richiede che siano disciplinate contrattualmente *“le modalità in cui si esplica la compatibilità tra le funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e le funzioni dirigenziali attribuite al segretario”*.

Il divieto di cumulo degli incarichi come presidio etico-giuridico alla valutazione imparziale e trasparente delle offerte costituisce uno degli aspetti di maggiore complessità e difficoltà operativa che dal punto di vista teorico si condivide. Dal punto di vista pratico tale principio conduce nei comuni di piccole o medie dimensioni a notevoli difficoltà; l'alternativa che si pone in molti casi è “rischiare” di assumere responsabilità in un quadro del tutto incerto, oppure paralizzare l'attività contrattuale dell'ente.

Tali problematiche riguardano i Segretari, ma sono estensibili in gran parte a tutto il personale dipendente. Si pensi alle decisioni in cui la giurisprudenza amministrativa ha affrontato alcuni tra i profili di maggior rilievo e criticità inerenti alla disciplina delle commissioni giudicatrici, organo speciale dell'amministrazione ormai imprescindibile nel caso di contratti da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (ma, non di scarso rilievo anche nel caso, residuale, di appalto da aggiudicarsi al minor prezzo). Il Consiglio di Stato affondando il tema delle incompatibilità dei commissari, avuto particolare riguardo alla coincidenza soggettiva tra le figure tipiche delle procedure a evidenza pubblica (quali, ad esempio, il responsabile del servizio della Centrale unica di committenza, RUP, etc.), l'incarico di componente, e finanche Presidente della commissione giudicatrice, ha affermato che per accertare la lamentata incompatibilità occorre effettuare un'indagine sostanziale circa la concreta portata "condizionante" dell'attività svolta dal soggetto della cui compatibilità si dubita. Si supera, in pratica, l'interpretazione formalistica, creando tuttavia ulteriore incertezza negli operatori.

Il tema della compatibilità degli incarichi dovrà essere affrontato in modo netto in una rivisitazione del Codice dei Contratti pubblici. Dal punto di vista organizzativo costituisce un freno rilevante e allo stato anche giustificato all'assunzione di responsabilità.

Il tema delle incentivazioni economiche allo svolgimento di attività connesse ai contratti pubblici

Negli ultimi tempi sta cambiando l'idea di fondo alla base delle incentivazioni economiche da erogare al personale dipendente per attività connesse agli appalti pubblici. Infatti, a fronte di una fase in cui si è cercato di avviare una legislazione "restrittiva" in materia, attualmente, con diversi interventi normativi si sta procedendo nella direzione opposta: la complessità della materia e le responsabilità connesse alle funzioni giustificano ampiamente l'erogazione di forme di incentivazione economica.

D'altra parte, nella stessa direzione si sta andando in altri settori ritenuti sensibili e strategici per il funzionamento della Pubblica amministrazione. Ci si riferisce, ad esempio, all'art. 1, comma 1091, della L. 145/2018 (Legge di Bilancio 2019) a norma del quale *“Ferme restando le facoltà di regolamentazione del tributo di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, i comuni che hanno approvato il bilancio di previsione ed il rendiconto entro i termini stabiliti dal testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono, con proprio regolamento, prevedere che il maggiore gettito accertato e riscosso, relativo agli accertamenti dell'imposta municipale propria e della TARI, nell'esercizio fiscale precedente a quello di riferimento risultante dal conto consuntivo approvato, nella misura massima del 5 per cento, sia destinato, limitatamente all'anno di riferimento, al potenziamento delle risorse strumentali degli uffici comunali preposti alla gestione delle entrate e al **trattamento accessorio del personale dipendente, anche di qualifica dirigenziale, in deroga al limite di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75**”*.

L'incentivazione economica del personale interessato è una delle leve, assieme a quelle indicate della chiarezza normativa, della formazione e della compatibilità degli incarichi, che può condurre effetti benefici in tale ambito.

Tuttavia, in tale ambito si rinviene una incoerenza da parte del legislatore in ordine al trattamento economico dei dirigenti. Infatti, gli incentivi spettano agli avvocati dirigenti, così come in base alla citata norma della Legge di bilancio 2019 ai dirigenti degli enti locali addetti al recupero tributario. Dall'altra parte, a seguito di recenti modifiche normative, non spettano ai dirigenti che svolgono funzioni tecniche e non spettano i diritti di rogito ai segretari in servizio in enti in cui sono presenti i dirigenti.

In tale contesto, corre l'obbligo di rilevare che sarebbe opportuna una rivisitazione della norma introdotta dal D.L. 90/2014 che ha escluso i Segretari, in servizio in enti con la dirigenza, dal diritto di percepire i cd. diritti di rogito per l'attività espletata. L'abolizione di tale diritto, avvenuta mediante un provvedimento normativo d'urgenza,

non ha tenuto conto che la norma remunerava un compito specifico e delicato svolto dal Segretario anche negli enti in cui è presente la dirigenza (anzi in tali enti è funzione normalmente più complessa). Esigenze di razionalizzazione della spesa dovrebbero passare per la contrattazione collettiva, luogo dove sarebbe più facile renderle coerenti con il sistema retributivo dei soggetti interessati. La norma, invece, ha creato un problema di coerenza retributiva del sistema, rispetto alle previsioni contenute nei contratti di lavoro, tra i Segretari che operano in enti privi di dirigenti e quelli che operano in enti con dirigenti.

In ogni caso, aldilà del tema specifico e delle scelte che possono compiersi sul punto, ciò che maggiormente va evidenziato è la necessità di una politica retributiva in materia di incentivi al personale di livello dirigenziale per attività specifiche – tanto nel campo attinente al Codice dei Contratti, quanto in generale in ogni ambito - che torni ad essere omogenea e non, come invece è oggi, chiaramente contraddittoria. Le attuali incoerenze, infatti, lungi dal motivare, finiscono, al contrario, per creare di fatto ingiustificate disparità di trattamento, demotivare e disorientare proprio la dirigenza stessa e, quel che è più grave, generare una profonda ambiguità in ordine a quali debbano essere le competenze professionali e il focus dell'attività lavorativa proprio di quella che dovrebbe essere (la dirigenza per l'appunto) il motore dell'attività amministrativa delle Pubbliche Amministrazioni.

La carenza di Segretari

Da ultimo, non per importanza, prima di concludere si intende evidenziare che massima attenzione deve porsi al tema del reclutamento dei Segretari comunali. Viste le rilevanti e cruciali funzioni svolte dai Segretari nell'ambito dell'attività contrattuale svolta dagli enti locali, appare evidente che la carenza di Segretari, che svolgono la funzione di vertice, fondamentale per il corretto funzionamento degli enti locali, si ripercuote inevitabilmente sulla corretta ed efficace applicazione del Codice dei contratti pubblici negli enti locali. La nostra organizzazione ha evidenziato nelle sedi opportune tale

problematica, proponendo anche misure concrete per velocizzare l'immissione in servizio di nuovi Segretari³.

³ Attualmente si riscontra una grave carenza di Segretari comunali, gravissima in alcune regioni d'Italia. Alla data 17 gennaio 2018 rispetto alle sedi di segreteria gestite dall'albo, sia singole che convenzionate, pari a 4.330 le sedi vacanti ammontavano a 1.429, situazione sicuramente aggravata a distanza di un anno, senza nuove immissioni in ruolo, ma con pensionamenti e mobilità avvenute nel corso del 2018. La situazione già gravissima è destinata a divenire drammatica con l'ampliamento delle possibilità di pensionamenti dovute alla cd. "quota 100".

Per cercare di risolvere la grave carenza di Segretari, l'Unione Nazionale dei Segretari comunali e provinciali, assieme a Cgil, Cisl e Uil, ha inoltrato a suo tempo al Ministero dell'Interno una proposta di snellimento della procedura concorsuale nel mantenimento dei più assoluti criteri di rigore nella selezione. La proposta, nonostante abbia incontrato il favore anche del ministero risulta rinviata a date successive e sembrerebbe non essere prevista per il primo concorso utile. La nostra proposta mira ad immettere i Segretari in servizio in un tempo più rapido rispetto all'attuale corso concorso, che in genere impiega circa due anni e mezzo dall'avvio della procedura di reclutamento. Una posizione che l'Unscp reputa *"incomprensibile, perché l'urgenza è ora e ipotizzare di sveltire il concorso per un futuro usando il sistema attuale per il prossimo concorso fa bandire non risponde all'urgenza sfiorando e forse superando i limiti del paradosso"*. Le gravi carenze di copertura di sedi di segreteria vengono in parte sopperite mediante utilizzo a scavalco o come reggenti dei Segretari comunali in servizio presso altri enti.