

Arzachena, 30 aprile 2025 Proposta di delibera all'o.d.g. dell'Unione Gallura del 7 maggio 2025

PARERE NEGATIVO alla proposta di modifica allo Statuto dell'Unione Gallura relativa all'art.27, secondo comma, con la cancellazione del seguente periodo "Deve, comunque, essere in possesso di abilitazione per la categoria di segreteria generale equivalente a quella della classe demografica dell'Unione stessa"; nonché del **sesto comma**, con l'eliminazione i riferimenti normativi di Direttore Generale ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 108 del D.Lgs. 267/2000 (T.U. sull'ordinamento degli enti locali) e s.m.i. e di Dirigente Apicale ai sensi dell'art.14 della L.R. n.2 del 04/02/2016, indicando invece:"da effettuarsi sulla base della normativa vigente".

Le medesime ragioni di opportunità e di legittimità che avevano indotto i Segretari comunali ed i Sindaci in sede di approvazione dell'atto costitutivo e dello statuto dell'Unione il 9.09.2008 (a rogito dell'allora Segretario generale Dott. Luigi Mele) e dei suoi aggiornamenti, da ultimo il 14.11.2018 in adeguamento alla legge Regione Sardegna nr.2 del 04.02.2016, sono rimaste impregiudicate, salvo non si metta mano ad una nuova e complessiva rivisitazione dell'organizzazione gestionale dell'Unione Gallura, con la previsione di una nuova dotazione organica e l'assunzione di funzionari tramite innanzitutto un trasferimento di capacità di spesa di personale (sia virtuale, sia finanziaria) da parte dei singoli comuni associati di importo proporzionato e correlato agli obiettivi strategici che si vuole perseguire e che al momento non sono noti.

Prima, dunque, occorre stabilire gli obiettivi strategici e poi analizzare il personale necessario per raggiungerli, soprattutto se si vogliono costruire, per ragioni di economicità, servizi associati di tipo "piramidale", che coinvolgono anche il personale dei Comuni associati. In tal caso si ricorda che due dei cinque comuni dell'Unione Gallura sono enti dotati di dirigenza e sono stati riclassificati per il loro grande afflusso turistico e per le particolari complessità che li distinguono, come se fossero comuni oltre i 250.000 abitanti. Questo considerazione va ad incidere necessariamente e pesantemente sull'assegnazione della responsabilità dei servizi e sul livello di inquadramento del personale dell'Unione.

La scelta del Segretario da parte del Presidente dell'Unione non può essere fatta "a proprio piacimento", essendo l'Unione "un ente pubblico locale", ma deve rispettare le valutazioni di interesse pubblico sottese e soprattutto le norme vigenti, (si ricorda in particolare il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui l'atto con cui viene attribuito a un dipendente un trattamento economico non conforme alle previsioni di legge o del contratto collettivo è nullo ed obbliga la P.A. all'azione di recupero di quanto indebitamente corrisposto, oltre alla responsabilità in solidi di chi ha partecipato all'atto illegittimo). In particolare, si richiamano:

l'art. 32 del Testo Unico Enti Locali:

-comma 1 L'Unione di comuni è *l'ente locale* ... finalizzato all'esercizio associato di funzioni e servizi

-comma 4. L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e **ad essa si applicano, in quanto compatibili** e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, ***i principi previsti per l'ordinamento***

dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione.

L'art. 97 TUEL: che prevede la figura del Segretario Comunale, nominato dal Sindaco, iscritto all'Albo nazionale e appartenente a fasce professionali A, B o C, in base alla popolazione e alle caratteristiche degli enti di riferimento e prevede che esso oltre ad altre funzioni può esercitare le funzioni di direttore generale:

L'art. 108 che prevede la possibilità di assegnare l'incarico di Direttore generale al Segretario generale di comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

L'ordinamento (D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465) distingue i Segretari Comunali in tre fasce professionali (A, B e C), stabilendo criteri di accesso, funzioni e ambiti di operatività differenziati.

Alle fasce professionali si accede per concorso selettivo e anzianità di servizio.

- **Fascia C**, che comprende segretari vincitori di concorso idonei a ricoprire sedi di segreteria fino a 3.000 abitanti
- **Fascia B** che prevede *due diversi livelli* di idoneità
 - Il primo, che comprende segretari idonei a ricoprire sedi di segreteria da 3001 a 10.000 abitanti, si consegne **dopo due anni di servizio**
 - Il secondo, che comprende segretari idonei a ricoprire sedi di segreteria da 10.001 a 65.000 abitanti, si consegne previo superamento di un corso concorso presso la Scuola superiore della pubblica amministrazione locale, a cui si accede dopo 4 anni di servizio.
- Il superamento del corso denominato Spes oltre a determinare l'idoneità a ricoprire sedi di segreteria con popolazione superiore a 10.000 abitanti e fino a 65.000, determina anche l'acquisizione della qualifica di "Segretario Generale"
- **Fascia A** che prevede due diversi livelli di idoneità
 - Il primo che comprende segretari idonei a ricoprire sedi di segreteria da 65.000 a 250.000, si consegne previo superamento di un altro corso concorso presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale, a cui si accede, decorsi 3 anni dalla data di nomina a Segretario Generale.
Il secondo, che comprende segretari idonei a ricoprire sedi di segreteria oltre 250.000 abitanti nonché capoluoghi di provincia, a cui si accede **dopo due anni di iscrizione** alla fascia A.

Differenze tra le fasce professionali

Le principali differenze tra le fasce A, B e C riguardano:

- **Ambito di competenza territoriale:** legato alla dimensione demografica del Comune.
- **Compiti e responsabilità:** maggiore complessità delle funzioni e necessità di competenze avanzate nelle fasce superiori.
- **Modalità di accesso e progressione di carriera:** concorso pubblico per la Fascia C; avanzamento di carriera basato su esperienza, formazione e valutazione e prove selettive per le fasce B e A.

Analisi giuridica

La normativa vigente non prevede espressamente l'obbligo di inquadrare il Segretario Generale dell'Unione nella stessa fascia dei Segretari Generali dei Comuni membri più popolosi, non essendo l'Unione sede di segreteria comunale, tuttavia, nel caso in cui si scelga il modello organizzativo scelto dall'Unione Gallura, esistono elementi interpretativi che depongono a favore della necessità di una correlazione tra la fascia del Segretario Generale dell'Unione e quella dei comuni aderenti:

- **Principio di omogeneità organizzativa:** la scelta di un Segretario Generale di fascia C o B per un'Unione formata da Comuni con Segretari di fascia A potrebbe compromettere la continuità e l'efficacia amministrativa, determinando un evidente squilibrio nella gestione amministrativa dell'ente sovracomunale. Il principio di omogeneità organizzativa si fonda sulla necessità di garantire una governance coerente con la complessità istituzionale dell'Unione e con le prerogative amministrative dei Comuni aderenti. L'adozione di una fascia inferiore comporterebbe un evidente disallineamento nella gestione delle funzioni delegate all'Unione, con possibili ripercussioni sulla qualità delle decisioni amministrative e sulla corretta esecuzione delle politiche locali. La previsione normativa della divisione in fasce ribadisce l'importanza della coerenza funzionale tra la struttura organizzativa dell'ente e la qualifica del Segretario Generale, quale figura di vertice e garante della legalità dell'azione amministrativa. I Segretari di Fascia A devono coordinare e sovraintendere a un apparato burocratico vasto e articolato, interagendo con numerosi dirigenti e funzionari. Tale attività richiede non solo elevate capacità tecniche, ma anche doti di leadership e visione strategica consolidate nel tempo e frutto di esperienza e percorsi selettivi.
- **Inadeguatezza esperienziale e formativa:** Il Segretario di Fascia C o B accede alla carriera tramite concorso e frequenta un corso iniziale di formazione, ma non ha maturato quell'expertise gestionale, amministrativa e strategica necessaria per operare in enti di grande complessità organizzativa

- **Mancanza di abilitazione e valutazioni selettive avanzate:** L'accesso alla Fascia A è subordinato al superamento di percorsi formativi selettivi e valutazioni di elevato profilo, i quali attestano il possesso di competenze gestionali di alto livello *ed abilitano a poter svolgere funzioni di elevato coordinamento come quelle di Direttore Generale. Tali incarichi e responsabilità non sono previste per i Segretari di Fascia C o B.*
- **Prassi amministrativa e dottrina:** l'orientamento prevalente sostiene l'importanza della qualificazione dirigenziale nei ruoli apicali delle amministrazioni pubbliche, evidenziando come la mancanza di un'adeguata competenza possa tradursi in inefficienza gestionale e possibili vizi negli atti amministrativi. In particolare, il Consiglio di Stato ha sottolineato che la gestione unitaria di funzioni complesse richiede un elevato grado di preparazione e un profilo professionale adeguato alla struttura organizzativa dell'ente. Inoltre, la prassi amministrativa, espressa nei pareri ministeriali e nelle indicazioni fornite dall'ANCI, suggerisce che la qualifica debba essere proporzionata al livello di responsabilità gestionale e amministrativa che l'ente è chiamato a esercitare, al fine di garantire l'effettiva applicazione dei principi di efficienza, buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa.
- Il principio di **buon andamento ed efficienza della pubblica amministrazione**, sancito dall'articolo 97 della Costituzione italiana, è uno degli elementi cardine che presiede alla configurazione degli assetti organizzativi e funzionali degli enti pubblici, compresi gli enti locali. Questo principio implica che ogni ente pubblico deve strutturarsi in modo da garantire la massima efficienza operativa, evitando sprechi di risorse e garantendo l'efficace realizzazione delle politiche pubbliche.

CONCLUSIONI

L'Amministrazione di una Unione dovrebbe effettuare nello statuto la scelta giuridica organizzativa che più si adatta alla composizione dei comuni che ne fanno parte ed ai servizi che vuole associare, nonché alla forma di gestione prescelta. Solo dopo potrà prevedere quale figura di Segretario indicare nello statuto e soprattutto il corretto inquadramento dei suoi funzionari apicali (Direttore generale/dirigenti).

Nel caso specifico dell'Unione Gallura la composizione dei comuni che ne fanno parte e la forte necessità effettuare economie di scala con servizi associati che mantenessero al loro interno i Dirigenti/Responsabili dei Servizi dei Comuni, ha imposto e richiede, in completa applicazione dei principi del testo unico degli Enti locali, che il segretario dell'Unione appartenga necessariamente alla tipologia di fascia più alta (A), al fine di evitare un grave pregiudizio nella gestione

amministrativa e nel coordinamento dei servizi dei comuni associati anche di fascia A, o finanche peggio, di essere accusata di danno erariale nel caso di affidamento dell'incarico di Direttore generale ad un Segretario comunale senza la necessaria abilitazione di fascia A, in violazione dell'art.108 del TUEL.

Si consiglia almeno di evitare il rischio di danno erariale e di nullità del relativo decreto presidenziale di nomina a Direttore generale di un Segretario di fascia B o C , prevedendo nello Statuto che in mancanza di abilitazione della fascia A possano essere conferite le funzioni dirigenziali a norma di Contratto Collettivo di lavoro, (ma non l'incarico di Direttore generale).

Arzachena, 30.04.2025

Il Segretario generale

Dott.ssa Barbara Pini