



CONFERENZA STATO-CITTA' ED AUTONOMIE LOCALI
16 marzo 2011

Punto 6) all'ordine del giorno

***VALUTAZIONI SU APPLICAZIONE ARTICOLO 7, COMMI 31-TER E SEGUENTI, DEL
D.L. N. 78/2010, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI DALLA LEGGE
N. 122/2010 AVENTE AD OGGETTO LA SOPPRESSIONE DELL'AGENZIA
AUTONOMA PER LA GESTIONE DELL'ALBO DEI SEGRETARI COMUNALI E
PROVINCIALI. EVENTUALI EFFETTI SULLA SCUOLA SUPERIORE DELLA
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE***

Con riferimento al parere interlocutorio n. 00033/2011 reso dalla Sezione prima del Consiglio di Stato, nella adunanza del 9 febbraio 2011 e relativo al quesito formulato dal Ministero dell'Interno relativamente agli effetti sulla Scuola superiore della pubblica amministrazione locale a seguito della soppressione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali avvenuta con l'art.7 del D.L. n.78/2010, e specificatamente con riguardo alla richiesta formulata in quel parere di conoscere, tra l'altro, quale sia l'avviso della Conferenza Stato Città ed autonomie locali in ordine agli eventuali effetti sulla Scuola superiore della pubblica amministrazione locale

l'ANCI e l'UPI osservano quanto segue

In diritto

Il Consiglio di Stato nel predetto parere interlocutorio prospetta due possibili ipotesi rispetto al quesito sottoposto, osservando che entrambe sono state prospettate ed entrambe meritano attenzione.

Una prima ipotesi è quella secondo la quale *“l'avvenuta soppressione dell'Agenzia comporterebbe altresì il venir meno della Scuola, in quanto strumentale all'Agenzia medesima, che rientrerebbe nell'orbita del Ministero dell'Interno, pur con le sue specificità, dovendosi in tal caso affrontare il problema della collocazione del personale in servizio, tenuto conto che la norma soppressiva dispone unicamente in tema di personale attualmente in servizio presso l'Agenzia”*.

Una seconda ipotesi è quella che *“fa leva sulla riconosciuta autonomia della Scuola, patrocinandone la sopravvivenza se non, addirittura la possibilità di provvedere direttamente alla gestione dell'Albo. In tal caso rimarrebbero da regolare le modalità di attribuzione alla SSPAL delle occorrenti risorse finanziarie”*.

Ad avviso di ANCI ed UPI la ricostruzione sistematica del dettaglio normativo e del dato fattuale spinge a ritenere prevalente quanto esposto nella seconda prospettazione, la sola compatibile col quadro normativo se valutato in tutte le sue implicazioni.

Al riguardo merita innanzitutto osservare quanto segue.

La normativa interessata, tanto quella relativa all'istituzione della Agenzia quanto quella relativa alla SSPAL erano, e per quest'ultima tuttora sono contenute nel d.lgs. n. 267/2000, che all'art.1 comma 4 stabilisce esplicitamente che *“ai sensi dell'art. 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni?”* e che all'art. 275 aggiunge che *“salvo che sia diversamente previsto dal presente decreto e fuori dei casi di abrogazione per incompatibilità, quando leggi, regolamenti, decreti, o altre norme o provvedimenti, fanno riferimento a disposizioni espressamente abrogate dagli articoli contenuti nel presente capo, il riferimento si intende alle corrispondenti disposizioni del presente testo unico, come riportate in ciascun articolo”*.

Dal combinato disposto di queste due norme emerge con chiarezza che rispetto alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 267/2000 non è ravvisabile il fenomeno dell'abrogazione implicita, né di un'abrogazione derivata, quale quella che dovrebbe stare alla base della prima soluzione richiamata nel parere interlocutorio. In tale prospettazione, infatti, si ipotizza che dall'abrogazione esplicita del solo articolo 102 relativo all'Agenzia deriverebbe anche per una sorta di abrogazione implicita o per effetto derivato l'abrogazione dell'articolo 104 relativo alla SSPAL. Ciò in evidente contrasto con quanto disposto dall'articolo 1 richiamato in precedenza.

Si sottolinea poi che la SSPAL, come disciplinata dall'articolo 104, si configura come una Istituzione che, ancorché strumentale all'Agenzia, è chiamata direttamente a svolgere una funzione istituzionale propria e autonoma, legislativamente determinata, quale quella relativa all'attività di formazione e di specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale, non limitata dunque alla sola attività di preparazione e di aggiornamento delle competenze professionali dei segretari comunali e provinciali, ancorché anche questa rappresenti una funzione del tutto autonoma a quella svolta dall'Agenzia. Si aggiunge peraltro che emerge una chiara distinzione-separazione fra i compiti propri dell'Agenzia, ossia la gestione dell'albo dei segretari, e i compiti ultronici e distinti della SSPAL, che ne esaltano la autonoma soggettività, la assenza di qualsiasi elemento di immedesimazione.

La SSPAL dunque ha e svolge compiti e attività assegnati dalla legge, con disposizioni non coinvolte nel processo di riforma dell'Agenzia, del tutto autonome il che, a nostro avviso, costituisce rilevante motivo a sostegno dell'esclusione della SSPAL dalla vicenda estintiva dell'Agenzia.

Inoltre, si aggiunge che la sua organizzazione, il suo funzionamento e il suo ordinamento non sono disciplinati con atti regolamentari dell'Agenzia, potere di regolazione che sarebbe basato se il nesso di strumentalità fra Agenzia e SSPAL fosse stata concepito dal legislatore come proprio ed effettivo, ma con regolamento governativo adottato con DPR su delibera del Consiglio dei Ministri e su proposta del Ministro degli affari regionali di concerto con i Ministri dell' Interno, dell'Economia e della Funzione pubblica.

Poi, l'art. 104 distingue nettamente tra la SSPAL, di cui al primo comma, e le scuole regionali ed interregionali di cui al secondo comma. Infatti, mentre la SSPAL è istituita *ope legis*, ex articolo 104 primo comma, solo ed esclusivamente l'istituzione delle scuole regionali e interregionali è rimessa alla Agenzia, unitamente alla prospettazione dell'ipotesi che l'Agenzia possa avvalersi invece (ma invece

solo con riferimento alle scuole regionali o interregionali e alla loro attività) della sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno.

Dunque da una conforme lettura della disposizione discende che la SSPAL non è legata all'Agenzia né da un nesso genetico relativo alla sua istituzione, né da un nesso funzionale che ne limiti l'attività a quelle direttamente connesse con quelle dell'Agenzia relativamente alla gestione dell'albo, né da un vincolo normativo relativamente alla sua organizzazione e al suo funzionamento.

Infine, anche la possibilità per l'Agenzia di avvalersi della sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno non possa in alcun modo configurarsi affatto come alternativa all'istituzione della SSPAL, istituita direttamente dal primo comma dell'art. 104, ma soltanto come una alternativa possibile o come una integrazione possibile della scelta rimessa all'Agenzia di istituire o meno scuole regionali o interregionali.

Sulla base delle ragioni suesposte non è possibile considerare ammissibile in diritto la tesi della intervenuta soppressione della SSPAL a seguito della sola abrogazione dell'Agenzia, ex articolo 7, comma 31 ter e seguenti del d.lgs. n. 78 del 2010.

Muovendo da queste considerazioni, occorre ora affrontare le conseguenze che, sempre in diritto, si pongono a seguito di quanto affermato e ritenuto sinora.

A nostro avviso, l'eventuale subentro del Ministero dell'Interno nell'attività di gestione dell'Albo comporta il mutamento dell'Istituzione pubblica di riferimento, ma non ne inficia le funzioni istituzionali.

Merita osservare a questo proposito che il testo dell'articolo 7 del d.lgs. n. 78 del 2010 è a questo proposito chiaro.

Si stabilisce infatti al comma 31 ter che "Il Ministero dell'Interno succede a titolo universale alla predetta Agenzia e le risorse strumentali e di personale ivi in servizio, comprensive del fondo di cassa, sono trasferite al Ministero medesimo". L'art.31 septies poi chiarisce ulteriormente stabilendo che "Al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, sono abrogati gli articoli 102 e 103. Tutti i richiami alla soppressa Agenzia di cui al citato art. 102 sono da intendere riferiti al Ministero dell'Interno.

Appare evidente, dalla lettura coordinata di queste norme, che il Ministero dell'interno subentra all'Agenzia assumendone, fino alla riorganizzazione adombrata nel comma 31 quinquies, tutte le funzioni e utilizzandone tutte le risorse strumentali. Non vi è dubbio, dunque, che il Ministero eserciterà i compiti di indirizzo della SSPAL assegnati dalla legge all'Agenzia e la SSPAL continua a svolgere autonomamente nella pienezza dei propri organi e secondo l'ordinamento stabilito dal D.P.R. n. 27 del 2008 le proprie funzioni e poteri.

ANCI e UPI concludono quindi che debba assolutamente essere esclusa l'ipotesi prospettata nel parere interlocutorio circa la conseguente soppressione della SSPAL: in quanto le disposizioni di legge e regolamentari che istituiscono e disciplinano la SSPAL non sono in alcun modo interessate dalla vicenda estintiva dell'Agenzia, che è dal legislatore specificamente regolata in tutti i suoi aspetti anche di dettaglio; in quanto il quadro di regole che disciplina la SSPAL assegna a quest'ultima una sua autonoma soggettività organizzativa e funzionale; in quanto i compiti di indirizzo dell'Agenzia transitano in capo al Ministero dell'Interno.

Infine, si ribadisce la necessità di affrontare urgentemente in modo organico l'intera materia anche considerati i diretti riflessi sullo status dei segretari comunali e provinciali, al fine di comporre un quadro normativo in tema di organizzazione, formazione degli organi di vertice degli enti locali e del lavoro pubblico locale, che rispetti da un lato l'autonomia locale, riconosciuta dalla Carta costituzionale, e l'evoluzione ordinamentale ed istituzionale sin qui compiuta anche nella prospettiva di un assetto istituzionale di tipo federale, al fine di dotare il sistema di un soggetto deputato istituzionalmente alla formazione che accompagni gli Enti nei processi di trasformazione istituzionale in corso.