

IO LA VEDO COSÌ

È lo spazio aperto a chi vuole condividere opinioni e commenti. Eventuali contributi, che saranno valutati di volta in volta dalla redazione, possono essere inviati a: info@personalenews.it. Il contenuto di questa sezione è frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non costituisce necessariamente l'opinione del comitato di redazione.

L'INARRESTABILE DECLINO DELLO *STATUS* GIURIDICO ED ECONOMICO DEI SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

di Roberto Maria Carbonara

1. Introduzione

Il potere ha da sempre censurato, più o meno subdolamente, chi svolge con spirito critico il proprio lavoro creando, quindi, gli automatismi virtuosi propri del controllo democratico, imprescindibili per lo Stato di Diritto.

Senza stare a scomodare i tredici professori universitari che abiurarono il fascismo non prestando il conformistico giuramento di fedeltà al regime (e per questo persero la cattedra), la cronaca recente ci offre, in proposito, esempi più leggeri ed esilaranti (dal lato degli oppressori e non degli oppressi).

Mi riferisco, in particolare, all'esilio dal servizio pubblico televisivo subito dall'allora comico Beppe Grillo per aver sbeffeggiato, dal palco di Sanremo, i vizi dell'*"Italiotta"* (poi tecnicamente confermati dalle indagini di Mani Pulite) e all'*"editto bulgaro"* di qualche anno addietro che ci ha privato permanentemente del mago della satira, Daniele Luttazzi.

Mi riferisco, anche, alla triste e ben più modesta sorte dei segretari comunali e provinciali, sprovisti sia degli strumenti culturali dei cattedratici sia del talento ironico degli illustri personaggi appena citati, e forse aviluppati da uno spirito di servizio che ha fatto chinare loro la testa

troppo supinamente, anche alla soglia del baratro del ruolo unico della dirigenza locale, con tensione al sacrificio magari un po' sporcata da qualche tentativo di acquartieramento con il nuovo padrone.

Tutto ebbe inizio - imperante Bassanini I, II e III - con l'eliminazione del parere di legittimità sulle deliberazioni, la nomina fiduciaria da parte dei sindaci e il potere di revoca più o meno arbitrario attribuito agli stessi, controbilanciato dalla "panacea di tutti mali", il *city manager* (figura poi clamorosamente abrogata sotto i 100mila abitanti).

Come esercitare le delicatissime funzioni di controllo di legalità dall'interno a queste condizioni di pesante svilimento antropologico, foriere di prassi distortissime (nomina di direttori generali al di fuori dei casi tipici, rifiuto di nomina del segretario perché non più utile in un'epoca storica in cui gli amministratori locali sono tutti alfabetizzati, convenzionamenti di sedi per un numero di comuni superiore ai giorni della settimana, declassamento arbitrario di sedi di segreteria, eccetera), nella sostanziale impotenza degli organi di garanzia del sistema?

Anche se gli stessi segretari (magari pure chi vi scrive) hanno profittato di questa *deregulation* spinta, sia velocizzando i percorsi di carriera sia incrementando i valori stipendiali riconvertendosi in direttori (eclatante il caso, riportato dai *mass media* nazionali, di un segretario, direttore di un comune di diecimila abitanti, arrivato a percepire più del Presidente della Repubblica, peraltro in epoca precedente alle auto-riduzioni "mattarelliane").

Eppure l'"ideologia" alla base della nascita della figura del segretario comunale era parecchio originale e arguta: innestare nelle realtà locali un funzionario di più ampio respiro (formativo ed esperienziale), in modo da coglierne agevolmente i blocchi per trasmutarli in propensioni allo sviluppo.

Rientrando sul *flash back*, la soglia dell'annientamento categoriale è ulteriormente avanzata con le manovre correttive agostane degli anni 2008 e seguenti, concretatesi nel restringimento e poi abrogazione totale della scuola di formazione, grazie a banali emendamenti parlamentari senza l'apertura di coevi dibattiti tematici e democratici, oltre che nell'eliminazione dell'organismo di autogoverno (l'Agenzia dei Segretari), in totale controtendenza rispetto alla tanto declamata valorizzazione delle autonomie locali.

Un'ipocrita riapertura dei giochi si è poi determinata grazie al Governo dei Tecnici e dalle Larghe Intese (Monti, 2012/2013), che ha riattribuito ai segretari la responsabilità del sistema dei controlli interni di regolarità amministrativa e, addirittura, il ruolo di responsabili di prevenzione della corruzione, senza tuttavia risolvere le vertiginose contraddizioni di sistema (come si può controllare chi ti nomina e revoca?). Ad ogni modo, la valorizzazione "montiana" ha erogato un po' di ossigeno, che però ha soltanto leggermente alleviato l'agonia.

Ci ha poi pensato Renzi a infliggere il colpo letale, a staccare la spina, con un nuovo editto, muscolarmente emanato proprio alla vigilia della festa del lavoro. In data 30 aprile 2014, il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione asseriscono di "voler fare sul serio", pubblicando sul portale del Dipartimento della Funzione Pubblica una lettera aperta alla consultazione di tutti i dipendenti pubblici, recante le linee guida dell'imminente riforma della pubblica amministrazione, tra cui la linea guida n. 13: "abolizione della figura del segretario comunale".

E si è mantenuta la promessa. Infatti, l'articolo 11, comma 1, lettera b), punto 4 della Legge 7 agosto 2015, n. 124, recante "*Deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*", autorizza espressamente il Governo ad abolire la figura del segretario.

Nei circa 13 mesi decorsi tra prologo (editto) ed epilogo (promulgazione del testo di legge), non si è comunque restati con le mani in mano, lavorando ai fianchi i corpi dei moribondi. In che modo? "*Curando*" (*rectius*,

aggredendo) il loro *status* economico attraverso l'introduzione dei seguenti correttivi remissivi.

2. Abrogazione del divieto di *reformatio in peius* del trattamento economico.

La legge di stabilità dell'esercizio finanziario 2014, per il tramite del comma 458 dell'articolo unico, ha abrogato le pregresse disposizioni di carattere generale (artt. 202 del T.U. 10 gennaio 1957, n. 3 e 3, comma 57, della Legge 24 dicembre 1993, n. 537), le quali - anche alla luce di consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato - consentivano la corresponsione agli impiegati che si trasferissero in altra amministrazione, di un assegno *ad personam*, utile a pensione, non riassorbibile né rivalutabile, pari alla differenza tra lo stipendio tabellare/fondamentale già goduto presso l'amministrazione di provenienza e quello di nuova destinazione.

Con riferimento alla peculiare fattispecie dei segretari comunali collocati per disponibilità o collocatisi volontariamente in sedi inferiori, la prassi applicativa ha cercato di dare "un colpo al cerchio e uno alla botte", statuendo, riguardo alla possibilità di conservazione dell'indennità di posizione afferente alla sede superiore precedentemente occupata:

- la caducazione, "*ex lege* finanziaria", della posizione economica di garanzia nei casi di trasferimento volontario, prospettandosi questa come troppo fievolemente congegnata dall'obsoleta ex Agenzia dei segretari medesimi;
- la perduranza della stessa, nei soli casi di trasferimento coatto, *rectius* imposto dalla circostanza della vacanza di sede, a fronte di specifico salvagente gettato dal ben più vigoroso CCNL di comparto.⁴³

⁴³ Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – Albo nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali, nota del 9 giugno 2014, prot. n. 3636 (<http://albosegretari.interno.it/contents/7806/circolare-3636>).

3. Ridicolizzazione della maggiorazione dell'indennità di posizione per sedi convenzionate.

Non è più ammissibile parametrare la retribuzione di posizione del segretario alla fascia demografica derivante dalla sommatoria degli abitanti degli enti in convenzione presso cui il segretario presta servizio; lo stipendio del segretario resta, quindi, inesorabilmente agganciato alla (inferiore) fascia demografica del comune capofila.

In altri termini, la sola convenzione non è più abilitata ad alcuna modifica "genetica" della retribuzione di posizione, rigidamente asservita alla fascia professionale di appartenenza del segretario e alla tipologia del singolo ente inizialmente ricoperto; non sono, quindi, più possibili sbalzi implementativi di fascia professionale e conseguente indennità di posizione, da superamento delle soglie demografiche di riferimento, per il solo fatto dell'addizione di popolazione derivante dagli enti convenzionati al capofila.⁴⁴

4. Abrogazione dei diritti di rogito.

Il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (costituente, in qualche modo, il capitolo primo della concezione "renziana" della pubblica amministrazione), ha affrontato le esigenze di riforma del pubblico impiego congetturando di tecniche di risparmio delle spese e di incremento delle entrate per fronteggiare al meglio l'attuale periodo di crisi economica del paese.

Tra le svariate possibilità, è stata praticata (dall'articolo 10 del decreto), quella dell'abrogazione dei diritti di rogito dei segretari comunali e provinciali

Le soporifere lamentele di una categoria oramai in disfacimento, hanno indotto il legislatore della conversione ad "addolcire la pillola": la legge 11 agosto 2014, n. 114, inserendo il comma 2-bis nel citato art. 10, ha ripristinato il "benefit" negli enti locali privi di qualifica dirigenziale e per i segretari che non abbiano conseguito

la qualifica dirigenziale, seppur in misura non superiore a un quinto dello stipendio in godimento.

Anche se, per evitare fughe in avanti, ha sancito l'obbligatorietà della funzione rogatoria, su richiesta degli enti di appartenenza (al comma 2-*quater* dell'art. 10).

L'intervento nomofilattico di livello superiore approntato dalla sezione Autonomie della Corte dei Conti, con deliberazione n. 21/SEAUT/2015/QMIG del 24 giugno 2015⁴⁵, ha poi definitivamente condotto ai seguenti approdi:

- gli emolumenti in questione devono intendersi al lordo di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione, ivi compresi quelli a carico degli enti (i criteri informativi della fattispecie derogatoria non consentirebbero la produzione di maggiori spese per il datore di lavoro pubblico);
- ma soprattutto: i "nuovi diritti di rogito" spettano esclusivamente ai segretari di comuni di piccole dimensioni (privi di dirigenza) e collocati nella fascia professionale C (requisiti cumulativi e non alternativi); viceversa, devono essere espunti dal beneficio i segretari che godano di equiparazione sostanziale alla dirigenza, sia che sia essa assicurata dall'appartenenza alle supreme fasce professionali (A e B), sia che sia essa provocata dal galleggiamento della retribuzione sui valori dirigenziali (in presenza di dirigenti negli enti di titolarità).

Morale della favola: facile prendersela coi più deboli.⁴⁶

⁴⁵ http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/s ez_autonomie/2015/delibera_21_2015_sezaut_qmig.pdf

⁴⁶ Il presente articolo ripropone posizioni già espresse in questa rivista, dal medesimo autore, nelle seguenti occasioni: "Segretari comunali kaput!", n. 10 del 13 maggio 2014; "La progressiva erosione del divieto di *reformatio in peius* del trattamento economico dei dipendenti pubblici: lo strano caso dei segretari comunali", n. 15 del 22 luglio 2014; "Ancora sull'abrogazione del divieto di *reformatio in peius* del trattamento economico: il caso dei segretari comunali diventa un po' meno strano", n. 19 del 14 ottobre 2014; "Segretari comunali: piove sempre sul bagnato!", n. 22 del 25 novembre 2014; "Diritti di rogito dei segretari, solo in fascia C e senza dirigenziali", n. 17 del 22 settembre 2015. L'*assist* è stato servito dal rilascio (al Comune di Cisano Bergamasco) del parere *omnibus* della Ragioneria generale dello Stato, prot. n. 62711 del 5 agosto 2015.

⁴⁴ Ragioneria generale dello Stato, nota prot. n. 76063 del 29 settembre 2014 (http://www.segretariientilocali.it/Unione/A2014/Nota1114_Retribuzione_di_posizione_del_segretario_comunale.pdf).