

LA NOVITÀ

In questa sezione prendiamo in esame la notizia che, secondo il comitato di redazione, rappresenta la novità più importante degli ultimi quindici giorni.

Si tratta di un primo commento. Potranno intervenire, successivamente, ulteriori approfondimenti, da parte di Personale News.

SEGRETARI COMUNALI. ULTIMI COLPI DI SCENA E POI SI CALA IL SIPARIO

di Roberto Maria Carbonara

1. Introduzione.

Nonostante l'imminente scadenza¹, i segretari comunali riescono ancora a far parlare di sé, a suscitare dibattito, dalla "costituzionalizzazione" degli oramai evanescenti diritti di rogito sino al "libero" scioglimento delle convenzioni per l'esercizio in forma associata, su due o più enti, delle tanto vituperate funzioni.

2. La "costituzionalizzazione" dei diritti di rogito.

Una doverosa preliminare precisazione terminologica.

Con la formula "costituzionalizzazione dei diritti di rogito", non ci si intende riferire a una sorta di riserva di legge costituzionale ai fini della disciplina della materia, bensì (e con tecnica eterodossa) a una più modesta possibilità d'interpretazione costituzionalmente orientata della stessa, che si faccia carico di equilibri e assetti istituzionali, oltre che dell'ineludibile principio della parità di trattamento tra gli svariati attori dello scenario rilevante.

In tal senso, potrebbe forse iniziare a desumersi una certa forzatura operata dall'approdo giuscontabile con il quale si sono cassate tutte le possibilità di applicazione equitativa del drastico ridimensionamento dei diritti di rogito², introdotto dalla prima riforma Renzi della pubblica amministrazione nell'estate 2014, e imperniato sul seguente assunto: i nuovi diritti di rogito spetterebbero esclusivamente ai segretari di comuni di piccole dimensioni (privi di dirigenza) e collocati nella fascia professionale C (secondo logica cumulativa e non alternativa); viceversa, dovrebbero essere espunti dal beneficio i segretari che godano di equiparazione sostanziale alla dirigenza, sia essa assicurata dall'appartenenza alle supreme fasce professionali (A e B), sia essa provocata dal galleggiamento della retribuzione sui valori dirigenziali (in presenza di dirigenti negli enti di titolarità)³.

¹ Ricordiamo che i decreti legislativi attuativi della delega contenuta nell'articolo 11 della legge 7 agosto 2015, n. 124, che sanciranno l'uscita di scena dei segretari comunali e provinciali e la loro sostituzione con il "dirigente apicale", dovranno essere emanati al più tardi entro il 28 agosto 2017.

² Corte dei Conti, sezione delle Autonomie, deliberazione n. 21/SEZAUT/2015/QMIG del 24 giugno 2015: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2015/delibera_21_2015_sezaut_qmig.pdf

³ Per un approfondimento della questione, si veda: Carbonara Roberto Maria, "Diritti di rogito dei segretari, solo in fascia 'C' e senza dirigenti!", *Personale News*, n. 17/2015, pp. 26/28.

Lo spunto proattivo viene fornito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 75 del 7 aprile 2016⁴, che, nel discettare della tecnica di recepimento alla legislazione nazionale in argomento, ha evidenziato, sia pure *incidenter tantum*, come la tagliola discendente dalla legislazione nazionale trovi applicazione ai segretari dei comuni provvisti di dirigenza.

Ebbene, questo potrebbe consentire di riaprire la partita per i segretari recanti lo *status* dirigenziale, grazie all'iscrizione alla fasce professionali A e B, ma relegati in piccoli comuni senza dirigenza (una sorta di modesta misura compensativa dello squilibrio professionale).

Anche se sarebbe ipocrita non porsi taluni dubbi amletici: la Consulta non ha trattato direttamente e organicamente la puntuale questione; il suo percorso logico-argomentativo è stato inequivocabilmente deviato nei meandri della legislazione speciale della Regione Trentino-Alto Adige (e dei suoi rapporti con quella statale); siamo, quindi, proprio sicuri che si sia posta il problema di superare il sofisticato dibattito d'interesse per il resto del territorio nazionale? Che si sia fatta carico delle precedenti posizioni? Che non si sia limitata a ricostruire in maniera veloce e semplificata la fattispecie? Non è che la connotazione troppo sfumata dello *status* dei segretari trentini, più difficilmente ascrivibili di quelli "nazionali" alla dialettica "dirigenti/non dirigenti", ha inevitabilmente fatto concentrare la Corte sulla mera presenza (o assenza) negli enti della dirigenza "altra"? D'altronde, i suoi componenti sono semplici esseri umani, sicuramente di altissimo livello ma pur sempre propensi alle sbavature.

3. Il libero recesso unilaterale dalle convenzioni di segreteria.

Parallelamente, ci si continua ad interrogare sul funzionamento delle convenzioni di segreteria, forse per arrivare preparati a quelle sulla dirigenza apicale, d'imminente introduzione.

Passando al merito della questione, le convenzioni per l'esercizio in forma associata, tra due o più enti locali, delle funzioni di segreteria, disciplinate, oltre che dalla normativa di settore, anche dall'art. 30 del TUEL, costituiscono una specie del più ampio genere "accordi fra pubbliche amministrazioni", configurato e radicato nell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241⁵, la legge fondamentale sul procedimento amministrativo.

Ebbene, tali accordi (e le loro declinazioni di specie) soggiacciono ai principi generali che l'ordinamento ha imposto ai procedimenti amministrativi, trattandosi null'altro che di esercizio negoziato di veri e propri poteri amministrativi.

Ivi compresi gli obblighi di preventiva comunicazione dell'avvio di procedimento e di adeguata motivazione riguardo alla fuoriuscita unilaterale e anticipata dall'accordo (così detto recesso), da intendersi, peraltro, quale fisiologica espressione della prerogativa d'inesauribilità del potere decisorio pubblico, a garanzia della costante adesione delle funzioni ai fini istituzionali.

Il contesto motivazionale da valorizzare (ed esplicitare, sia nella comunicazione di avvio del procedimento sia nella volizione finale), è costituito, anche in tale ambito, dall'usuale raffronto tra circostanze sopravvenute, esigenze finanziarie (dinamicamente intese), legittimità e opportunità originaria della decisione, inutile (o meritevole) sacrificio degli altri interessi (pubblici o privati) coesistenti.

A meno che, come di sovente accade nelle convenzioni di segreteria, gli enti aderenti, autolimitandosi, non abbiano espressamente e consapevolmente fissato regole meno rigorose per l'esercizio del potere di recesso da parte di uno di essi.

D'altronde, la preconstituzione negoziale di parametri più morbidi coincide con una peculiare (ma pur sempre legittima) modalità di esercizio dei poteri pubblicistici in argomento e financo applicazione del principio di leale collaborazione istituzionale.

⁴ <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=75>

⁵ www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-07:241&vig=

Quindi, in presenza di corrispondenti previsioni convenzionali, il diritto di recesso ben può essere esercitato con propensioni del tutto minimali, circoscritte *“alla sola espressione di volontà in tal senso comunicata agli altri enti”*, facendo ovviamente salva la preventiva competenza sovrana ed esclusiva del Consiglio.

Senza porsi troppi problemi per il collaterale e inevitabile travolgimento del rapporto di servizio del segretario.

Inoltre, seguendo sempre lo stesso filone, senza raccordare necessariamente il recesso a specifiche ipotesi di responsabilità del segretario *“condiviso”* (per violazione dei doveri d'ufficio). Altrimenti, s'integrerebbe un'indebita costrizione della discrezionalità amministrativa, al di fuori della lettera e dello spirito delle disposizioni che regolano la materia.

Ovviamente, la prospettata scansione dell'istituto non reca conseguenze economiche sfavorevoli per l'ente che reputasse di avvalersene.

Non v'è sede per questioni di risarcimento danni, in considerazione della giuridicità materiale della condotta.

Ma nemmeno d'indennizzo, non emergendo tanto la revoca di un provvedimento amministrativo a efficacia durevole, quanto piuttosto la chiusura dell'esercizio in forma consensuale di attività di pubblico interesse, assoggettata alle ordinarie norme civilistiche in tema di obbligazioni e contratti⁶.

⁶ In tal senso, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 22 marzo 2016 n. 1172.