



UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

Sede: 00184 ROMA – Via Cesare Balbo, 43 - ☎ 06 47824327 - ☎ 06 47886945

<http://www.segretarietlocali.it>

e-mail: unscp@live.it

Al Commissario Straordinario dell'Aran

**Al Presidente dell'Unità di Missione
Responsabile della ex Agenzia dei Segretari**

Al Presidente e al Segretario Generale dell'ANCI

Al Presidente e al Direttore Generale dell'UPI

Roma, 24 Settembre 2010

Oggetto: Osservazioni per l'incontro previsto in materia di CCNL dei Segretari Comunali e Provinciali.

Sul sito del Ministero per la PA e l'innovazione, in data 20 Settembre, è stato pubblicato un comunicato stampa con il quale il commissario straordinario dell'ARAN, Naddeo, ha annunciato una riunione a breve tra i soggetti interessati (Funzione Pubblica, Ministero dell'interno, ANCI e UPI) per rendere note le ragioni che hanno determinato l'esclusione dal tavolo negoziale dell'Unione dei Segretari e per dare la possibilità (si presume a tali soggetti) di *avanzare proposte in linea con la legge e non su dichiarazioni di principio* (come testualmente si legge sul comunicato sopra richiamato).

Ora, a parte il doveroso ringraziamento che va a chi ha ritenuto opportuno convocare un apposito tavolo di confronto sull'argomento, appare però contraddittorio che a quell'incontro siano invitati tutti ad eccezione dei diretti interessati, che avrebbero dunque avuto la possibilità di spiegare il fondamento giuridico e la correttezza delle loro rivendicazioni.

In ogni modo l'Unione coglie molto positivamente l'iniziativa di confronto, che evidentemente si motiva con l'importanza delle questioni che stiamo ponendo, che si comprende non essere né strumentali né prive di rilievo, e con la necessità di fare ulteriormente chiarezza, per arrivare a conclusioni che siano conformi alla legge, corrette ed equilibrate.

In linea con il senso dell'iniziativa, dunque, e raccogliendo pienamente la sollecitazione ad avanzare proposte in linea con la legge e con l'ordinamento contrattuale, chiariamo ancora una volta che ciò che più interessa all'Unione è che il prossimo CCNL sia coerente con i precedenti, e soprattutto coerente con l'inquadramento giuridico e contrattuale del Segretario quale specifica figura di dirigente pubblico, cosa che ci appare essere contraddetta dalla convocazione al tavolo delle sole OO.SS. sindacali del personale dei livelli, senza né l'Unione né altre sigle rappresentative dei dirigenti, quali sono i Segretari.

OSSERVAZIONI IN DIRITTO

Sulla qualifica dirigenziale dei Segretari, evidenziamo i seguenti dati normativi e contrattuali.

- D.Lgs. n. 267/2000, Testo Unico degli Enti Locali:
 - Art. 97 comma 4 “Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività”: *come si potrebbe assegnare per legge una funzione chiaramente dirigenziale (addirittura sovraordinata) senza riconoscere la qualifica dirigenziale?*
 - Art. 97 comma 3 “Il sindaco e il presidente della provincia, ove si avvalgano della facoltà prevista dal comma 1 dell'articolo 108, contestualmente al provvedimento di nomina del direttore generale disciplinano, secondo l'ordinamento dell'ente e nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli, i rapporti tra il segretario ed il direttore generale.” *Testimonia che il Segretario è in posizione apicale sempre e comunque, tanto che nella nomina di un direttore non segretario si devono disciplinare i rapporti fra le due figure.*
 - Art. 108, comma 1, in caso si nomini un direttore generale non segretario, prevede che “...al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, **ad eccezione** del segretario del comune e della provincia.” *Il che significa da un lato che il Segretario è considerato un dirigente (altrimenti non avrebbe alcun senso dire “ad eccezione del segretario”); dall'altro lato che, come detto prima, è sempre un dirigente apicale, visto che è l'unico tra i dirigenti non sott'ordinato al direttore generale.*
- Le numerose disposizioni di legge in materia di dirigenti pubblici che si applicano ai Segretari: solo a titolo di esempio si citano le norme in materia di mobilità tra pubblico e privato dettate per la dirigenza pubblica (art. 101 comma 4 bis del TU.E.L. in combinato con l'articolo 23-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165); o le norme in materia di trasparenza della Pubblica Amministrazione, ove i Segretari sono inclusi nel personale obbligato a pubblicare, oltre che il curriculum (norma che vale anche per i dipendenti titolari di posizione organizzativa, che non sono dirigenti), anche la retribuzione in godimento, norma questa riconducibile solo ed esclusivamente alla dirigenza.
- L'art. 32 del CCNL dei Segretari Comunali e Provinciali del 16.05.2001, per il quale “In caso di mobilità presso altre pubbliche amministrazioni, con la conseguente cancellazione dall'Albo:
 - a) il segretario collocato nella fascia professionale C viene equiparato alla categoria **o area professionale** più elevata prevista dal sistema di classificazione vigente presso l'amministrazione di destinazione;
 - b) il segretario collocato nella fascia professionale B, è **equiparato al personale con qualifica dirigenziale**;
 - c) il segretario collocato nella fascia A, è **equiparato al personale con qualifica dirigenziale.**”

Quindi tutti i Segretari sono dirigenti (salvo *forse* solo i neo assunti in fascia C, che hanno una corrispondenza meno chiara).

Su questa norma vale la pena di spendere qualche parola in più, caso mai si avanzasse il dubbio che essa rilevi solo ai fini della mobilità e non qualifichi i segretari come dirigenti. Ebbene, è a nostro avviso improponibile l'idea che un segretario possa non essere dirigente se fa il proprio lavoro di segretario, quello per il quale ha vinto il concorso, e “acquisire

magicamente” la qualifica che non ha se va in mobilità.. l’ordinamento non prevede avanzamenti di carriera con **passaggio da qualifica non dirigenziale a qualifica dirigenziale** che avvengano non per concorso ma per... mobilità! E’ evidente che la mobilità dà conto della esatta corrispondenza di qualifica nel sistema di classificazione del personale nel pubblico impiego! E’ del tutto incoerente che si ritenga che una figura che in caso di mobilità è dirigente, nel proprio lavoro invece non lo sia: ovviamente è dirigente già da Segretario, ed è solo per questo che la qualifica gli è mantenuta e riconosciuta se va in mobilità presso altra Amministrazione.

- Non da ultimo, conferma la valenza dirigenziale della figura del Segretario lo spoil system, che è proprio di figure dirigenziali, anzi di alta dirigenza.

Ora, dopo aver esposto le predette osservazioni sulla qualifica dirigenziale dei Segretari, *fondate su leggi e norme contrattuali*, si viene al punto fondamentale, ovvero le conseguenze sulla relativa regolazione contrattuale dei Segretari.

Il punto fondamentale è che la regolazione contrattuale non può non tener conto del profilo dirigenziale dei Segretari.

L’Unione chiede se sia corretto che il Contratto dei Segretari veda convocati al tavolo SOLO le OO.SS. rappresentative del personale dei livelli, e non anche l’Unione e/o quelle dei dirigenti, e che si qualifichi il Contratto come Contratto applicativo del personale dei livelli.

A nostro avviso questo non è corretto, e deriva da una lettura erronea degli Accordi Quadro, totalmente slegata da tutto quanto sopra, e che va in contraddizione con la qualifica dirigenziale dei segretari. Lettura che peraltro trascura la specifica differenziazione operata per i Segretari dagli stessi Accordi Quadro, che in realtà andrebbe viceversa valorizzata e colta in relazione a quanto innanzi detto!

In relazione all’Accordo Quadro, posto a fondamento delle posizioni assunte dall’Aran deve infatti prendersi atto che esso si è limitato a statuire che:

*“Art. 9, comma 2 – Il rapporto di lavoro dei Segretari comunali e provinciali è **regolato nell’ambito** del comparto Regioni-Autonomie locali.”*

Il significato della previsione è unicamente ed esclusivamente quello di indicare a quale comparto complessivo afferisce la loro collocazione contrattuale.

Ne è prova chiara che:

- Tale previsione è appositamente distinta, con comma separato, dal comma precedente ove si rinviene la puntuale e onnicomprensiva elencazione del personale del comparto;
- Il precedente comma 1 usa il termine, usuale per tutti i comparti ed inequivocabile, **“comprendere”** (*il comparto comprende il personale...*)
- Correttamente, proprio perché per i Segretari non si intende in alcun modo prevedere questo, nel comma specifico non si usa l’espressione **“compreso nel comparto”**, come si sarebbe fatto se si fosse voluta esplicitare la stessa scelta operata col personale indicato al primo comma (in tal caso peraltro sarebbe stato privo di senso prevedere un comma a parte);
- Né il comma ha il senso di limitarsi a prevedere una sezione contrattuale specifica, poiché quando l’Accordo ha inteso esprimere tale volontà, lo ha fatto in modo diretto e lineare, utilizzando la corretta terminologia appropriata, come dimostrato esattamente e puntualmente dal successivo comma 3 dell’art. 9, per il quale: *“3. Ferma rimanendo l’unicità del comparto delle Regioni e delle Autonomie locali, nell’ambito del CCNL sarà istituita una sezione contrattuale specifica delle Regioni.”* E’ quindi del tutto

incontrovertibile che la specificità della previsione per i Segretari non è finalizzata affatto a prevedere solo una sezione contrattuale specifica.

Inoltre il segretario possiede qualifica dirigenziale, come provato innanzi, e quindi la lettura della norma non può non tendere ad essere in linea e orientata da questo fondamentale dato normativo e di qualificazione del personale di cui si tratta!

La corretta interpretazione della previsione del comma 2 a nostro avviso non può quindi essere che la seguente: essendo i comparti, nel sistema di regolazione della contrattazione collettiva del pubblico impiego, i macro raggruppamenti del personale, a cui poi afferiscono tanto i Contratti Collettivi dell'area del personale dei livelli, quanto i Contratti Collettivi dell'area del personale dirigenziale, la norma ha inteso solo collocare, a monte, nel generale ambito del Comparto Regioni Autonomie Locali l'area di contrattazione nella quale sono regolati i Segretari¹.

Ciò posto, una volta chiarito che la norma esplicita solo qual è il Comparto di competenza, occorre allora, questo sì in via interpretativa, comprendere se data la qualifica del Segretario, ed in considerazione della autonomia del percorso di carriera e della tipologia professionale di dirigente, l'area di contrattazione deve intendersi:

- autonoma e separata, quindi né quella del personale dei livelli, né quella della dirigenza, ma composta esclusivamente dai segretari, sui quali solo quindi occorre calcolare la rappresentatività, e che costituiscono una area contrattuale dirigenziale a se stante;
- ovvero invece afferente:
 - o all'area della dirigenza;
 - o oppure ad entrambe le aree, livelli e dirigenza, a seconda della qualifica posseduta (ammesso che i Segretari in fascia C non siano anch'essi dirigenti).
 - o oppure all'area del personale dei livelli.

Quest'ultima ipotesi interpretativa, ovvero l'afferenza del CCNL dei Segretari esclusivamente a quello del personale dei livelli, a nostro avviso deve escludersi, **per tutte le significative e inequivocabili previsioni normative e contrattuali di ruolo, funzioni e ordinamento innanzi dette, che testimoniano con chiarezza la funzione e qualifica dirigenziale del Segretario:**

¹ Il Comparto è il riferimento unico a monte per tutte le tipologie di personale, sia personale dei livelli che dirigenti, anche i dirigenti sono "dirigenti del comparto". Le aree autonome della dirigenza infatti si richiamano proprio ai comparti definiti a monte, e di cui costituiscono una separata articolazione. Così l'ultimo CCNQ:

ART. 1

Campo di applicazione

1. Il presente contratto si applica ai dirigenti delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e smi (di seguito indicato come D.Lgs. 165/2001).
2. I rapporti di lavoro dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dai contratti collettivi previsti dagli articoli 40 e 41 del D.Lgs. 165/2001.
3. **I comparti richiamati nei successivi articoli sono quelli la cui composizione è individuata dal CCNQ dell'11 giugno 2007.**

ART. 2

Determinazione delle autonome aree di contrattazione collettiva

1. I dirigenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 1, ivi compresi quelli di livello dirigenziale generale, ove previsti dai relativi ordinamenti, sono raggruppati nelle seguenti autonome aree di contrattazione collettiva:
 - **Area I: dirigenti del comparto** dei Ministeri, ivi compresi i dirigenti delle professionalità sanitarie del Ministero della Salute di cui all'art. 2 della Legge 120/2007.
 - **Area II: dirigenti del comparto** delle Regioni e delle Autonomie locali.
 - **Area III: dirigenti dei ruoli sanitario, professionale, tecnico, amministrativo del comparto** del Servizio sanitario nazionale.
 - **Area IV: dirigenza medico-veterinaria, comprendente medici, veterinari ed odontoiatri del comparto** del Servizio sanitario nazionale.
 - **Area V: dirigenti dei comparti** Scuola e Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale.
 - **Area VI: dirigenti dei comparti** Agenzie fiscali e Enti pubblici non economici, ivi compresi i professionisti del comparto Enti pubblici non economici, collocati in apposita separata sezione ai sensi dell'art. 40, comma 2, del D.Lgs. 165/2001.
 - **Area VII: dirigenti dei comparti** Università e Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione.
 - **Area VIII: dirigenti del comparto** della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

sarebbe quindi una palese e insanabile contraddizione collocare il suo CCNL nel personale che si caratterizza per **NON** avere funzioni dirigenziali. Sarebbe una lettura della norma dell'Accordo quadro che non terrebbe conto in alcun modo e si porrebbe in contraddizione con tutto quanto sopra esposto sulla qualifica posseduta dai Segretari. Sostenere la collocazione contrattuale dei segretari nell'ambito del personale dei livelli significherebbe inevitabilmente sostenere che il Segretario non è figura a valenza dirigenziale.

Restano astrattamente possibili viceversa sia la tesi dell'Area totalmente autonoma, anche ai fini della rappresentatività, sia la tesi di un CCNL autonomo che deve afferire però all'Area Dirigenziale (un CCNL applicativo della dirigenza), o al più, in considerazione dei Segretari iscritti in fascia C, sia all'Area dei Livelli che all'Area dei Dirigenti (come accadde per il CCNL del 2001, che è peraltro a tutt'oggi pienamente in vigore, essendo l'unico Contratto normativo valido dei Segretari). Scelga l'Aran, o il tavolo di confronto, quale fra queste soluzioni ritiene essere la più corretta.

Confidiamo le nostre osservazioni, in quanto non strumentali, ma viceversa ben circostanziate e fondate su norme pienamente vigenti, possano essere di supporto perché l'autorevole Tavolo risolva positivamente la questione.

CONCLUSIONI

In ogni modo l'Unione, lo diciamo pubblicamente, ritiene talmente importante il riconoscimento (o meglio la conferma) del profilo pienamente dirigenziale del Segretario da porre questa come questione in assoluto preminente su ogni altra.

Il tema fondamentale è che la regolazione contrattuale dei Segretari sia in piena coerenza con la loro qualifica dirigenziale e con le funzioni svolte nell'interesse delle Autonomie Locali. L'Unione intende rimarcare con ogni forza questo aspetto, che ci pare sarebbe contraddetto ove si definisse e qualificasse il loro Contratto come applicativo del personale dei livelli, firmato solo dalle relative OO.SS.

Ove l'Aran e il Tavolo convocato dovessero, viceversa, ritenere che il Segretario possiede sì la qualifica dirigenziale, ma che è errato il nostro assunto sulla necessaria corrispondenza fra qualifica rivestita e rappresentatività richiesta alle OO.SS., ove cioè si sostenesse che la composizione del tavolo con le sole OO.SS. del personale dei livelli non negherebbe in alcun modo il possesso della qualifica dirigenziale, l'Unione, nel prenderne atto, chiederebbe, come in effetti chiede, che il Contratto lo preveda in modo chiaro, confermando esplicitamente in apposita norma **la definizione del Segretario come dirigente pubblico**.

Sarebbe una norma priva di equivocità sulla natura della regolazione contrattuale dei Segretari, peraltro confermativa dell'inquadramento già posseduto. Sempre che, appunto, si condivida che la qualifica dei Segretari è dirigenziale.

E' chiaro che, viceversa, una mancanza di disponibilità ad introdurre tale articolo si spiegherebbe solo con l'assunto di ritenere che i Segretari non siano già oggi dirigenti pubblici a tutti gli effetti, ed allora sarebbe anche chiaro che la nostra preoccupazione si rivelerebbe pienamente e totalmente fondata.

In conclusione, l'Unione ritiene che i Segretari siano a tutti gli effetti una categoria di dirigenti pubblici, in modo indubbio: è su questo che chiediamo certezza e chiarezza nella difficile vicenda contrattuale che ci riguarda. Se il Tavolo di confronto fra Aran, Ministero dell'Interno, Anci e Upi concordasse su questo, e se vi fosse l'impegno a confermarlo *esplicitamente* nel

Contratto, l'Unione riterrebbe accolta la parte più importante delle proprie sollecitazioni e salvaguardato e riconosciuto correttamente il ruolo ed il rapporto di lavoro dei Segretari, al di là della residua soluzione della vicenda, pur importante, relativa al diritto dei Segretari ad essere rappresentati al tavolo dalla propria organizzazione sindacale in assoluto più rappresentativa.

Tutto è trattabile, salvo essere "retrocessi" da dirigenti a personale dei livelli. Può mai essere che l'Aran e il tavolo convocato non comprendano e non condividano questa posizione? Può mai essere questa una posizione estremista, e non una richiesta ragionevole, corretta e accoglibile?

Il Segretario Nazionale
Alfredo Ricciardi