

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.

DIRITTI DI ROGITO: A CHI SPETTANO?

di Roberto Maria Carbonara

NEGLI ENTI SENZA DIRIGENTI, I SEGRETARI TORNANO IN PISTA

1. Introduzione.

Vi erano già state avvisaglie del fatto che l'approdo raggiunto dalla Corte dei Conti sui riformati diritti di rogito dei segretari (approdo raggiunto con la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 21 del 24 giugno 2015, in termini di assoluta inconciliabilità con i segretari comunali delle fasce professionali A e B provvisti dello *status* di dirigenti, a prescindere dalla presenza o meno di altre figure dirigenziali presso le sedi di servizio) non fosse poi così granitico.

Difatti, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 75 del 7 aprile 2016¹, ha avuto modo di osservare come la tagliola retributiva in argomento, trovi applicazione solo ai segretari dei comuni in cui siano presenti dirigenti.

2. Il caso della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

La posizione della Consulta è tuttavia maturata, non disquisendo dell'istituto a tutto tondo, ma in un contesto abbastanza circoscritto, cioè quello della compatibilità costituzionale del sistema altoatesino di recepimento della novella legislativa nazionale, critico, perché ideativo di una tecnica di riconoscimento di quota parte dei diritti di rogito prodotti dagli enti per tutti, ma proprio tutti, i segretari (dirigenti e non).

A causa di questa limitazione concettuale, quella della Consulta non è inizialmente sembrata (a chi scrive) un'affermazione "epocale", quanto piuttosto "incidentale", poco argomentata, basata esclusivamente sul crudo dato testuale, senza particolari approfondimenti "filosofici", quasi stemperata dal taglio molto pratico delle motivazioni retrostanti, ancorate essenzialmente alla ragion di stato (di non confliggere con le popolazioni di confine). In definitiva, imperniata sull'autonomia finanziaria della Regione autonoma, che non grava sul bilancio dello Stato per il sostentamento della spesa dei propri comuni (in quanto, nel suddetto territorio, la finanza comunale resta a carico delle province).

In altri termini, lo Stato, non concorrendo al finanziamento dei comuni che insistono sulla Regione autonoma Trentino-Alto Adige, non può neppure adottare disposizioni per il loro coordinamento finanziario. Semplificando, non si può nemmeno

¹ <http://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?anno=2016&numero=75>

interessare di maggiori o minori spese per i comuni, a seconda che si corrispondano o meno i diritti di rogito ai segretari; si tratta, a tutti gli effetti, di materia espunta dalla sua competenza.

Senza poi tralasciare come i peculiari accorgimenti assunti dalla speciale legislazione regionale abbiano consentito, nel caso di specie, di programmare risparmi di spesa superiori rispetto allo *standard* nazionale, operando un taglio aggiuntivo (anche) sulla retribuzione rogatoria dei segretari non dirigenti (del 25%), costituenti peraltro il 95% dei casi.

Proprio per tutte queste ragioni, la posizione della Consulta è apparsa, a una prima lettura, di “modesto profilo”: i diritti di segreteria dei segretari trentini non ricadono sul bilancio dello stato, recano addirittura un aggregato di spesa marginale inferiore, ma che si faccia un po’ come si crede e si vuole, senza per ciò trarre conclusioni di sistema.

3. La sentenza del Tribunale di Milano.

Ma adesso l’approccio renziano di ridimensionamento della categoria apicale degli enti locali, sta ricevendo un altro scossone.

Il Tribunale di Milano, in funzione di giudice del lavoro, con sentenza n. 1539 del 18 maggio 2016, partendo proprio dai dati testuali di riferimento (contenuti, come noto, nell’art. 10, comma 2-*bis*, del d.l. 90/2014), ha individuato, come assegnatarie del *benefit* in argomento, ben due categorie di segretari comunali: non solo quelli che non hanno qualifica dirigenziale (appartenendo alla fascia professionale C) ma anche quelli con qualifica dirigenziale che operino presso enti locali privi di dirigenza. Sussisterebbero in entrambi i casi esigenze meritevoli di tutela e, quindi, suscettibili di compensazione economica: nel primo, di sopperire a una dimensione stipendiale poco favorevole e scarsamente garantista; mentre, nel secondo, di rimediare a un *deficit* funzionale (di stampo dirigenziale).

Peraltro, il Giudice monocratico milanese non si è nemmeno lasciato intimorire dalle roboanti asserzioni di protezione del preminente interesse pubblico al contenimento della spesa pubblica, suffragate dalla Corte dei Conti a copertura dell’interpretazione più restrittiva. Ricorrendo ad argomentazioni semplici ma adamantine, ha sostenuto che il dato testuale non regge, il legislatore - magari per imprecisioni terminologiche e scarsa conoscenza della specifica materia - non è riuscito ad andare così a fondo.

Addirittura, ha ascritto alla Corte un ruolo eversivo, “*un’operazione di chirurgia giuridica non consentita nemmeno in nome della res publica*”.

4. Conclusioni.

Che questa novità consenta di leggere l’approccio della Corte costituzionale sotto una nuova luce, più brillante? Non quella della “lateralità”, ma della dimensione scontata, pacifica, assodata, da non arricchire con particolari elucubrazioni, seppur definitiva e assoluta.

Forse siamo in presenza dei prodromi di un *tilt* istituzionale, provocato da leggi mal congegnate, prassi e giurisprudenza contabili costrette a rintracciare (a ogni costo) le redini di governo di un sistema oramai troppo sofisticato e contraddittorio (e forse più realiste del re), sacrosanta autonomia delle magistrature costituzionale e ordinaria.

A voler essere (ottusamente) ottimisti, da questi “svarioni” potrebbe iniziare a maturare un senso della *res publica*, di prospettiva e meno da taglio aritmetico lineare (o resa dei conti).

IL CASO DEI VICESEGRETAGARI

1. I “traguardi” raggiunti dai segretari come “blocchi di partenza” dei vicesegretari.

La rivisitazione normativa operata dal Legislatore nel corso dell'estate 2014², preordinata alla “semplificazione” del lavoro pubblico ma soprattutto al taglio lineare dei suoi costi, ha riconsegnato ai segretari comunali e provinciali, anche grazie alla migliore interpretazione giuscontabile³, la materia dei diritti di rogito nelle seguenti condizioni:

1. i proventi in argomento, purché ne ricorrano i presupposti, vanno attribuiti integralmente al segretario, senza riversamenti di quote parti *aliunde* (come, ad esempio, Ministero dell'Interno – sub specie di Albo Segretari, eccetera), sia pure entro la soglia del quinto della retribuzione annua in godimento;
2. gli emolumenti in questione devono intendersi al lordo di tutti gli oneri accessori connessi all'erogazione, ivi compresi quelli a carico degli enti;
3. ma soprattutto, in ossequio ai principi del risparmio finanziario e della ristrettezza delle fattispecie che importino deroghe o temperamenti all'onnicomprendività della retribuzione, 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 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).

In realtà, forse si sta aprendo qualche spiraglio per i segretari delle fasce A e B “retrocessi” in comuni sprovvisti della dirigenza, ma questa è tutta un'altra storia⁴ e non ci soffermeremo qui a trattarla.

Cosa sta succedendo, invece, ai vicesegretari, non chiamati direttamente in causa dalla novella legislativa?

Come sta dialogando la disciplina applicabile ai segretari (di fonte legislativa) con quella riferibile ai vicesegretari, derivante da precedenti fonti contrattuali⁵, soprattutto nei casi di assegnazione della titolarità della sede a un segretario “dirigente”, per definizione escluso dall'accesso a cotanto incremento retributivo?

2. La situazione dei vicesegretari non dirigenti.

La contrattazione collettiva nazionale per il personale appartenente alle categorie del comparto “Regioni e autonomie locali”, riconoscerebbe ai dipendenti incaricati delle funzioni di vicesegretario i compensi per diritti di segreteria, secondo la seguente scansione tecnica:

- innanzi tutto, in relazione agli adempimenti concretamente espletati nei periodi di assenza o impedimento del segretario titolare;
- comunque, nel rispetto del limite legale di riferimento, costituito dal tetto annuo massimo di spesa (di 1/5 dello stipendio segretariale), da intendersi “oggettivamente” e, quindi, non superabile dall'ente in assoluto (a prescindere dal numero e dal novero dei soggetti succedutisi, a qualsiasi titolo, nella “carica”);

² Ci riferiamo all'art. 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

³ Ci riferiamo a 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.

⁴ Ci riferiamo a Corte costituzionale, sentenza n. 75 del 7 aprile 2016 e al suo commento, contenuto in “Segretari comunali, ultimi colpi di scena e poi si cala il sipario”, pubblicato sul n. 9 di questa rivista del 3 maggio 2016.

⁵ Per il personale delle categorie, si tratta dell'art. 11 del CCNL del 9 maggio 2006 – biennio economico 2004-2005; per la dirigenza, si tratta dell'art. 25 del CCNL 2 febbraio 2006.

- e, in ogni caso, da “porzionarsi” ulteriormente sulla scorta dello stipendio maturato dal vicesegretario nel periodo di effettiva sostituzione, senza considerare, quindi, lo stipendio teorico annuale (nella sua completezza espansiva); in definitiva, nel limite di 1/5 dello stipendio “prodotto” durante l’arco temporale di assolvimento delle funzioni vicarie.

Ebbene, non può porsi in dubbio che questo sistema perduri nel suo funzionamento (sia pure scontando la contrazione del tetto legale massimo di riferimento, da 1/3 a 1/5 dello stipendio, secondo le dinamiche del “rinvio recettizio” alla legge, tuttora in azione), pur in presenza di segretario titolare “dirigente” (appartenente alle fasce professionali A o B), in quanto continuano ad esistere e ad esplicare i propri effetti, specifiche norme contrattuali mai abrogate e, quindi, in vigore, seppur da rileggere alla luce del mutato quadro di contesto.

D'altronde, non va nemmeno sottaciuto quanto la struttura della retribuzione dei segretari comunali sia diversa da quella del personale del comparto (sono evidentemente disciplinate da differenti CCNL). Questo risulta essere un argomento decisivo per escludere l'assoluto effetto abrogativo (implicito) del compenso in esame ai danni del personale del comparto, ad opera di una novella che si rivolge espressamente ad una specifica categoria di lavoratori (segretari comunali e provinciali), prevedendo, peraltro, una disciplina derogatoria (e di favore) per una fattispecie particolare di questa medesima categoria (i segretari di fascia C – non dirigenti).

Addentrando nei meandri della fattispecie derogatoria, va evidenziato come la logica retrostante alla stessa, in chiave di contemperamento degli interessi in gioco, stia proprio nell'assenza dei *benefit* automaticamente discendenti dal riconoscimento dello *status* dirigenziale, con recessione, quindi, dell'interesse dell'ente ad appropriarsi delle risorse devolute al segretario a vantaggio della tutela della sua modesta condizione economica (da non dirigente).

Specularmente, quest'ordine di considerazioni non può che essere valorizzato, a pena d'illogica disparità di trattamento, per il personale del comparto, che accede ad un trattamento economico addirittura inferiore a quello dei segretari di fascia C. Riemergono, pertanto, e con maggiore vigore, sempre secondo la solita logica di contemperazione degli interessi, le prevalenti esigenze di tutela di condizioni retributive deboli⁶.

3. La situazione dei vicesegretari non dirigenti ma allocati “in posizione organizzativa”.

L'ARAN si è mostrata un po' freddina in proposito, non sposando appieno posizioni di effettiva “protezione” di questa particolare categoria di dipendenti (che, peraltro, costituisce il serbatoio di riferimento per l'esercizio delle funzioni vicarie).

Difatti, pur riconoscendo la volontà sostanziale (delle parti contrattuali nazionali) di consentire l'erogazione dei diritti di segreteria anche a favore del personale titolare di posizione organizzativa, non se l'è sentita di superare “a buon senso” la mancanza di una formale previsione testuale agevolativa, che avrebbe dovuto attenuare il generale principio di onnicomprensività delle connaturali retribuzioni di posizione e risultato, rimettendo la soluzione della questione alla procedura bilaterale d'interpretazione autentica della CCNL, non ancora definita per motivi estranei al merito della problematica⁷.

Ha addirittura appesantito il carico la Ragioneria generale dello Stato, secondo cui, una volta venuto meno il riconoscimento dei diritti di rogito per i segretari di fascia A e B, è automaticamente venuto meno il presupposto per continuare a riconoscere tali diritti ai corrispondenti vicesegretari sostituiti, in forza del “sillogismo”: “se a un soggetto non è (più)

⁶ Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Marche, deliberazione n. 90 del 21 aprile 2016, <https://servizi.corteconti.it/bdaccessibile/ricercaInternet/doDettaglio.do?id=1485-22/04/2016-SRCMAR>.

⁷ ARAN, orientamento applicativo RAL 1648, <https://www.aranagenzia.it/index.php/orientamenti-applicativi/comparti/regioni-ed-autonomie-locali/sistema-di-classificazione/6866-posizioni-organizzative/5746-ral1648orientamenti-applicativi>.

riconosciuto un emolumento per una specifica prestazione resa, anche al suo sostituto, corrispondentemente, non potrà essere (più) riconosciuto alcun emolumento per lo svolgimento della medesima prestazione”⁸.

Si ritiene, tuttavia, che la recente introduzione del principio giuscontabile di salvaguardia delle retribuzioni non dirigenziali, possa consentire di superare positivamente i tentennamenti appena esplicitati, senza stare ad attendere le lungaggini dei Comitati di settore.

4. La situazione dei vicesegretari dirigenti.

Allo stato attuale vanno esclusi dal beneficio.

D'altronde, se si sono recuperati per il “rotto della cuffia” i funzionari, grazie al minore spessore retributivo rispetto ai segretari di fascia C, non si capisce come si possano salvare i dirigenti che, di sovente, godono di livelli stipendiali più cospicui rispetto ai segretari delle fasce A e B, grazie a indennità di risultato, incentivi per il contenzioso legale, eccetera.

⁸ Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, parere prot. n. 26297/16 del 25 marzo 2016, reso al Comune di Caselle Torinese (TO).