

Figli di un Dio minore: la lunga e perniciosa storia dei Segretari comunali in disponibilità e delle convenzioni di Segreteria.

Il quadro normativo

La vicenda origina dalla disciplina sulle convenzioni di segreteria dettata dall'art. 16 ter, del D.L. 30.12.2019, n. 162 convertito nella L.n.8 del 28/02/2020, e rubricato "Disposizioni urgenti per il potenziamento delle funzioni dei segretari comunali e provinciali", che dai commi da 11 a 13 si occupa in particolare delle convenzioni di segreteria.

Il comma 11 cristallizza su base legislativa una verità lapalissiana, ossia che *"La classe di segreteria delle convenzioni previste dall'articolo 98, comma 3, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è determinata dalla somma degli abitanti di tutti i comuni convenzionati"*.

Si ritiene opportuno menzionare che tale disposizione si è resa necessaria a causa della circolare n.485-E (c.d. circolare Cimmino, che aveva sovvertito un criterio utilizzato in via continuativa dal 1962, ossia quello della somma degli abitanti di tutti i comuni convenzionati, per introdurre – illogicamente e immotivatamente- il criterio della sola popolazione del comune capofila.

Il comma 12, invece ha demandato *"Le modalità e la disciplina di dettaglio per l'applicazione dei nuovi criteri di classificazione previsti dal presente articolo, compresa la disciplina della relativa fase transitoria, ad un apposito decreto del Ministro dell'interno, da adottarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, ai sensi dell'articolo 10, comma 7, lettera a), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 99 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267"*.

Il comma 13, che costituisce l'oggetto centrale di questa trattazione, ha stabilito poi che i *"nuovi criteri di classificazione previsti dal presente articolo si applicano alle convenzioni stipulate a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 12. Per le convenzioni stipulate sulla base dei nuovi criteri, ai segretari posti in disponibilità, titolari di sedi convenzionate, è corrisposto il trattamento economico in godimento presso l'ultima sede di servizio, previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria, con esclusione della retribuzione di posizione, che è riconosciuta nella misura pari a quella stabilita per il comune capofila "*, sottraendo evidentemente, anche per collocazione sistematica, la materia del trattamento economico alla potestà normativa ministeriale.

La regolamentazione attuativa

Con Decreto del 21.10.2020 (con un ritardo di appena cinque mesi rispetto al termine assegnato dalla legge), il Ministero dell'Interno ha ritenuto di assolvere al proprio mandato, dettando le *"Modalità e disciplina di dettaglio per l'applicazione dei nuovi criteri di classificazione relativi alle convenzioni per l'ufficio di segretario comunale e provinciale"*, adottando altresì una circolare (la n. 14449 del 1.12.2020), in cui all'art. 4, comma 2, ha stabilito che il segretario in disponibilità, nominato titolare di una sede di segreteria convenzionata, in caso di successiva e nuova classificazione di tale sede, fermo restando quanto previsto dagli articoli 2, comma 5, e 3, comma 3, decade dal beneficio della conservazione del trattamento economico, di cui all'art. 43, comma 2, del C.C.N.L. del 16 maggio 2001.

Ma il DM adottato, a cui era demandato da una legge dello Stato esclusivamente di definire la disciplina di dettaglio in merito alle modalità e alla disciplina di dettaglio dei nuovi criteri di classificazione, poteva spingersi a determinare anche il trattamento economico dei segretari collocati in disponibilità già provenienti dalla disponibilità?

Travalicato il perimetro legislativo e violato il CCNL

La risposta non può che essere negativa per le motivazioni di seguito esposte.

Innanzitutto, il D.L. 30.12.2019, n. 162, convertito in L. n. 8/2020 si è fatto espressamente carico, all'ultimo capoverso del comma 13 del citato art. 16 ter di disciplinare il trattamento economico dei segretari comunali diretti destinatari della nuova normativa.

In particolare, l'ultimo periodo della disposizione richiamata ha stabilito che *“in ogni caso, anche qualora dall'applicazione dei nuovi criteri di classificazione, la sommatoria dei comuni convenzionati avesse determinato una riclassificazione della sede di segreteria convenzionata, l'eventuale collocamento in disponibilità dei segretari titolari a seguito della scadenza o scioglimento anticipato o della riclassificazione, avrebbe determinato la corresponsione del trattamento economico in godimento presso l'ultima sede di servizio, previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria, con esclusione della retribuzione di posizione, che è riconosciuta nella misura pari a quella stabilita per il comune capofila”*.

La ratio della norma è evidentemente quella di evitare che una riclassificazione della sede di segreteria ad una fascia superiore per effetto del convenzionamento possa determinare, in caso di collocamento in disponibilità del Segretario titolare, un trattamento economico superiore rispetto a quello che gli spetterebbe considerando il solo Comune capofila.

Non ha inciso né avrebbe potuto incidere sulla disciplina dettata dalla contrattazione collettiva per i segretari comunali già provenienti dalla disponibilità, stante la previsione contenuta nel comma 2 dell'art. 43 del CCNL dei Segretari comunale e provinciali, il quale testualmente prevede che *“in caso di nomina presso un ente di fascia immediatamente inferiore a quella di iscrizione, il segretario collocato in disponibilità conserva il trattamento economico previsto dal comma 1, tra cui appunto la retribuzione di posizione.”*

Previsione quest'ultima che è stata correttamente confermata anche nel CCNL 17 dicembre 2020 relativo al triennio 2016/2018, nel CCNL del 16 luglio 2024, relativo al triennio 2019/2021, nonché nel CCNL del 23.02.2026 relativo al triennio 2022/2024, tutti intervenuti a valle dell'entrata in vigore del D.L. n. 162/2019 e del D.M. del 21 ottobre 2020, per i quali *“Al segretario comunale e provinciale collocato in posizione di disponibilità, l'importo della retribuzione di posizione spetta nella misura minima indicata dall'articolo 60, comma 1. Della predetta misura si tiene conto anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 16-ter, comma 13, ultimo periodo, del decreto-legge 30 dicembre 2019 n.162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, e dell'articolo 43, comma 2, del CCNL del 16.05.2001”*.

D'altro canto, è la collocazione sistematica dei periodi nelle disposizioni testé citate a condurre ad un risultato unico: al segretario comunale e provinciale collocato in posizione di disponibilità, l'importo della retribuzione di posizione spetta nella misura minima indicata dall'articolo 60, comma 1. Tale importo, giusta il richiamo all'articolo 16-ter, comma 13, ultimo periodo del D.L. n.162/2019 è, per i segretari comunali titolari di una segreteria convenzionata che vengono successivamente collocati in disponibilità quello corrispondente a quella stabilita per il comune capofila, mentre per i segretari di sede unica che vengono successivamente collocati in disponibilità e assegnati poi a sedi uniche o convenzionate, è – giusta il richiamo all'art.43- parametrato all'ultima sede di servizio.

Una forzatura illegittima

Delineato l'ambito applicativo del comma 13 dell'art. 16 ter, risulta evidente l'errore interpretativo in cui è incorso il D.M. 21.10.2020, che vuole la disciplina di cui all'art. 16 ter, estesa anche ai segretari già provenienti dalla disponibilità.

Una simile forzatura si ritrova di riflesso anche nella citata circolare n.14449 dell' 1.12.2020, secondo cui *“il comma 2 dell’articolo 4 chiarisce, inoltre, che il beneficio della conservazione del trattamento economico in godimento – attualmente previsto dall’art.43, comma 2, del CCNL del 16 maggio 2001- non si applica qualora il segretario in disponibilità, nominato poi titolare di una segreteria convenzionata, permanga nella titolarità della stessa sede convenzionata successivamente alla sua riclassificazione”*.

A quanto pare, la prassi ormai invalsa di utilizzare un atto organizzativo interno per incidere su materie disciplinate da fonti primarie è un vizzo dal quale risulta difficile affrancarsi.

In disparte gli effetti, in termini di disparità di trattamento, che derivano da tale interpretazione ministeriale, tra lo status dei Segretari posti in disponibilità provenienti dalle sedi convenzionate e coloro che tornano in disponibilità da sedi di segreteria singole, anche se di fascia immediatamente inferiore, quanto sopra esposto dimostra la piena illegittimità dell’operato del Ministero dell’interno, che ha esercitato la propria potestà regolamentare ed organizzativa eccedendo dai limiti della delega attuativa allo stesso attribuita dal comma 12 del citato D.L. n.162/2019.

Si ribadisce, infatti, che lo stesso Ministero era stato chiamato a dettare le modalità e la disciplina di dettaglio per l’applicazione dei nuovi criteri di classificazione, per essere demandata allo stesso, giusta l’espresso richiamo all’art.10, comma 7, lett.a) del D.L.10 ottobre n.174, la definizione delle modalità procedurali ed organizzative per la gestione dell’Albo dei segretari, nonché il fabbisogno di segretari comunali e provinciali.

In sintesi, il decreto ministeriale era stato autorizzato ad intervenire su:

1. Le modalità per l’applicazione dei nuovi criteri di classificazione;
2. La disciplina di dettaglio per l’applicazione dei nuovi criteri di classificazione;
3. La disciplina relativa alla fase transitoria.

Non bisogna infatti dimenticare che è lo stesso art. 97, comma 6, del D.Lgs. n. 267/2000 a stabilire che il rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali è disciplinato dai contratti collettivi, né che l’art. 2, comma 3 del D.lgs. n. 165/2001 stabilisce che l’attribuzione di trattamenti economici può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi.

In questo quadro appare dunque evidente come l’intervento ministeriale abbia ecceduto i limiti della delega legislativa, incidendo su un ambito – quello del trattamento economico – riservato alla legge e alla contrattazione collettiva.

Le nefaste conseguenze

Ne deriva una compressione ingiustificata delle garanzie riconosciute ai segretari collocati in disponibilità, i quali già subiscono gli effetti di un sistema di spoil system che incide profondamente sulla stabilità del loro rapporto di servizio.

Si deve tenere conto che la salvaguardia della posizione giuridico-economica del segretario collocato in disponibilità, che accetta la titolarità di una sede di fascia immediatamente inferiore **costituisce il giusto contrappeso agli effetti di una riforma che ne ha decretato la precarizzazione del rapporto di servizio non per motivi attinenti alla responsabilità dirigenziale o disciplinare, ma per effetto dell’applicazione dello spoil system.**

Risulta pertanto inaccettabile che tale tutela possa venire depotenziata se non addirittura vanificata da atti di natura regolamentare, che sfruttano qualsiasi variabile della vita professionale dei segretari in disponibilità, che si trovino ad accettare la titolarità di una segreteria convenzionata.

Senza contare che non si tratta di un episodio isolato, ma dell'ennesimo tentativo, attraverso interpretazioni artificiose, di comprimere diritti garantiti.

E' venuto il tempo che anche il Ministero dell'Interno prenda atto che è cambiata la dialettica tra datore di lavoro e lavoratori, attraverso il superamento della contrapposizione frontale e dell'aspro antagonismo, al punto che a livello di contrattazione collettiva sono stati ormai codificati principi che inducono al rispetto reciproco, ad una leale collaborazione e alla ricerca di un punto di equilibrio tra le esigenze datoriali, tra cui quella di contenere la spesa pubblica, ed i diritti dei lavoratori, tra cui rientrano anche i Segretari.....anche quelli in disponibilità.