

## ***La direttiva del 13 Ottobre e le sue possibili implicazioni***

Ad appena 2 mesi dalla sua scadenza naturale la contrattazione collettiva nazionale dei segretari comunali e provinciali concernente il periodo 2002/2005 ha ricevuto il suo primo atto di impulso. E' bene ricordare che le piattaforme contrattuali furono presentate dalle OOSS nel lontano 2003, ma furono prontamente accantonate nei polverosi cassetti degli addetti ai lavori, i quali si sono degnati di riconsiderare il problema solo dopo una serie di sollecitazioni.

Basterebbe solo questo a turbare l'umore degli interessati, se non addirittura la sensibilità di un qualsiasi dipendente pubblico. Ma siccome *i mali non vengono mai da soli* ecco che si è deciso di impartire all'ARAN una direttiva dal tenore non solo peggiorativo (che già sarebbe strano per avviare una tavolo negoziale) ma addirittura punitivo, come se qualcuno avesse pregiudizialmente deciso di intimidire una intera categoria, mostrando i muscoli. Vediamo perché.

Innanzitutto, il relatore della direttiva, in tempi di magra come quelli attuali, si affretta a sottolineare che la corresponsione degli arretrati con riferimento al solo biennio economico 2002/2003 (perché del resto del periodo non se ne parla neppure, come se il nuovo CCNL fosse già stato firmato il 1° Gennaio del 2004) sarà finanziata esclusivamente con risorse degli enti di appartenenza: si può immaginare la gioia degli enti locali coinvolti che, rispetto al 2001 (rispetto cioè a quando pagarono gli arretrati riconosciuti dal contratto vigente), hanno subito una serie di manovre economiche che hanno devastato i bilanci locali. Ciò, tuttavia, costituisce l'aspetto meno importante del documento e non è quindi il caso di soffermarsi ulteriormente: è sufficiente solo evidenziare *l'operazione simpatia* promossa dall'atto di indirizzo.

In secondo luogo, in tema di mobilità volontaria, l'autore della direttiva chiede all'ARAN di prendere atto di una delle *innovazioni* prodotte dalla  *riforma spezzatino*  operata nei mesi precedenti e dunque del mutato quadro normativo, prevedendo che anche i segretari di fascia A e B, al pari dei colleghi della fascia C, abbiano la possibilità - previo prestazione di consenso - di transitare verso amministrazioni che non prevedano nel loro organico la figura dirigenziale ed essere collocati quindi nella categoria più elevata: si tratta sostanzialmente della riproposizione dell'art. 1, comma 48, della legge n. 311/2004 che aveva però già preso in considerazione un falso problema: transitare verso una qualifica professionale più bassa è sempre possibile nell'ambito del pubblico impiego qualora vi sia il benessere del dipendente interessato. Ed allora, *ora come allora*, quale è il vero intento del legislatore? Forse, come già fu sottolineato a suo tempo, invitare la categoria a prendere in seria considerazione l'ipotesi di fare le valige, ricordando che vi sono corsie preferenziali che potrebbero contribuire all'esaurimento del ruolo? E visto che a  *pensare male si fa peccato ma qualche volta si indovina*, questa malignità sarebbe confermata anche da quanto ancora disposto sul tema dall'atto di indirizzo in oggetto: al fine di evitare che  *gli inquadramenti presso le pp.aa. di destinazione siano attuati in modo disomogeneo*, dice la direttiva, è necessario che il nuovo CCNL indichi le corrispondenze professionali per ciascun comparto di contrattazione, estendendo contrattualmente l'applicazione dell'attuale art. 32 del CCNL 1998/2001 anche ai segretari di fascia A e B e stabilendo, in definitiva, che anche a questi possa applicarsi la regola del transito in altro ente senza dirigenza con la qualifica più elevata. Orbene, va evidenziato che se la norma avesse solo natura contrattuale e non fosse ancorata alla prestazione del consenso (come accade nell'ordinamento vigente per i colleghi di fascia C che transitano con la qualifica più alta dell'ente di destinazione senza alcuna espressione di rinuncia al loro status), una novità di questo genere sarebbe dirompente perché annullerebbe di colpo l'avvenuta conquista – con il CCNL 1998/2001 – della qualifica unica dirigenziale. Si provi, per un attimo, a leggere l'art. 32, comma 1, lett. a) del contratto sottoscritto il 16 Maggio 2001 applicando la disposizione in parola a tutte le fasce professionali e non solo alla C, come suggerito appunto dalla direttiva: ne scaturirebbe una regola di carattere generale, estensibile a tutti gli iscritti all'albo, ed è forse questo il reale intendimento della direttiva.

In terzo luogo, con riferimento all'istituto della disponibilità, la direttiva prende finalmente atto di un problema che molti avevano previsto sin dal giorno successivo al varo della riforma e che tutti avevano evidenziato più volte in questi ultimi anni: viene per la prima volta considerata la diseconomia di sistema derivante dalla contestuale presenza di sedi di segreteria scoperte nelle regioni settentrionali del Paese a fronte di una eccedenza di iscritti agli albi delle regioni meridionali, situazione che determina una crescita esponenziale delle risorse impiegate nel finanziamento dell'istituto in parola con il paradosso della impossibilità di impiego di personale proprio nelle zone dove se ne avverirebbe maggiormente la necessità. A questo proposito viene consigliato all'Aran di introdurre strumenti adeguati ad agevolare l'impiego proficuo dei segretari: ciò dovrebbe avvenire sia attraverso l'utilizzo del personale in disponibilità per funzioni diverse (ma fino a quando l'Agas nazionale non disporrà di reali poteri ciò costituisce una utopia) sia mediante un trasferimento d'ufficio presso le regioni che presentino sedi di segreteria vacanti in numero cospicuo. Va però ricordato che soluzioni di questo tipo potrebbero risolversi più semplicemente riconducendo al concetto di albo unico nazionale tutti gli appartenenti alla categoria: in tal modo, si darebbero maggiori possibilità di scelta a sindaci e presidenti di provincia e, senza ricorrere a *spostamenti* (come li definisce la direttiva) d'ufficio, potrebbe introdursi un sistema che regolamenti le eventuali chiamate da parte dei sindaci e che limiti le eventuali possibilità di esprimere un rifiuto; inoltre, si agevolerebbe la possibilità per molti segretari di cambiare regione, visto che alcune Agas regionali hanno fatto dei loro albi delle fortezze imprendibili: solo nei confronti del nobile signorotto di turno viene calato il ponte levatoio.

Ma è sul fronte degli istituti economici che la direttiva lancia i suoi dardi più velenosi, anche perché, a ben vedere, è dalle disposizioni che ora esamineremo che derivano gli effetti giuridici maggiormente incisivi sul ruolo. In primo luogo, infatti, viene introdotto il principio del divieto di cumulo tra la retribuzione di posizione e l'indennità di direzione generale (nel caso in cui al segretario siano state conferite tali funzioni), peraltro non tenendo conto del diverso fondamento giuridico cui ineriscono i due istituti. Non può ignorarsi, in realtà, che l'emolumento previsto per la posizione occupata e la sua eventuale maggiorazione siano voci collegate al collocamento della figura rispetto alla dotazione organica di volta in volta presente nell'ente; l'accordo privatistico per la corresponsione dell'indennità di direttore generale, invece, è connesso allo svolgimento di funzioni di carattere manageriale (come la predisposizione del PEG e la proposta del PDO) che nulla hanno a che vedere con l'indennità di posizione e neppure con la connessa indennità di risultato (poiché quest'ultima scaturisce da una valutazione sul conseguimento di obiettivi a loro volta collegati alle funzioni tradizionali svolte dal segretario ed elencate dall'art. 97 del Tuel).

Infine, sempre con riferimento agli istituti economici, il solerte autore della direttiva si preoccupa di evidenziare in grassetto l'esclusione del criterio del galleggiamento, ritenendolo una sorta di privilegio concesso alla categoria dal precedente contratto e non una norma dettata nel quadro della ricerca di una coerenza funzionale del sistema, considerando i compiti che l'art. 97 del Tuel attribuisce al segretario. Ma la direttiva va più in là (quando si dice *la realtà supera la fantasia...*): infatti, secondo l'indirizzo impartito all'Aran, l'istituto del galleggiamento viene considerato alla stregua di una specie di spreco dell'ente locale, una sorta di auto blu, di consulenza d'oro che andrebbe decisamente tagliata *nell'ottica di contenimento degli oneri contrattuali e di razionalizzazione della struttura retributiva della categoria*. Invitiamo sommestamente i lettori ad operare una riflessione: se davvero il nuovo contratto si dovesse adeguare a quanto disposto dalla direttiva, potremmo curiosamente avere, nell'ambito di uno stesso comune: a) una posizione organizzativa con una retribuzione complessiva più alta del suo sovraordinato (segretario); b) una serie di incarichi esterni conferiti ai sensi dell'art. 110 del Tuel; c) un direttore generale esterno con un compenso teoricamente illimitato (perché di questa categoria, della opportunità di prevedere dei requisiti per l'accesso, della necessità di prevedere l'inserimento della relativa spesa nelle voci di bilancio riguardanti il personale, nessun legislatore volutamente se ne è mai occupato): e tutto ciò in barba ad ogni contenimento della spesa pubblica e con buona pace di ogni razionalizzazione delle risorse. E non va sottaciuta un'altra accattivante trovata: in effetti, dalla sofisticata combinazione

della regola del divieto di cumulo con quella della inapplicabilità del galleggiamento, si avrebbe che ove il segretario sia stato nominato direttore generale questi non avrebbe diritto alla retribuzione di posizione e alla sua eventuale maggiorazione; ove sia stato nominato un city manager esterno non avrebbe diritto ad alcun galleggiamento: della serie.....

Ad onor del vero deve essere riconosciuto quel che di positivo la direttiva contiene: la sostituzione del criterio della titolarità con quello della idoneità (seppur allungando i tempi di permanenza nella fascia di appartenenza) in relazione alla progressione professionale che dovrebbe ridurre la corsa alle sedi di segreteria generale; l'introduzione dell'istituto della risoluzione consensuale del rapporto che potrebbe evitare di avere conflitti permanenti nell'ente qualora il rapporto fiduciario tra sindaco e segretario sia ormai giunto ad esaurimento; una presa d'atto della diversa situazione lavorativa esistente fra quanti operano direttamente nelle autonomie locali e quanti invece prestano servizio all'interno dell'Agos o della Sspal (senza, con questo naturalmente, voler ridimensionare il lavoro di alcuno perché a tutti va riconosciuta una pari dignità).

Ma, ad eccezione di questi riverberi morali, la direttiva dimostra davvero poca attenzione, se non addirittura disprezzo, nei confronti di coloro che hanno operato e che continuano ogni giorno ad operare al fianco delle autonomie locali: perché è questo il nostro ruolo dal 1997 ad oggi ed è stato il legislatore ad assegnarcelo. Invece no: qualcuno ha voluto *punire* la categoria – non si sa bene per quale motivo (o meglio lo si potrebbe immaginare) –; una categoria che ha la sola colpa di ritrovarsi, alla fine del quadriennio di riferimento, senza un contratto collettivo che potrebbe, paradossalmente, peggiorarne di gran lunga le condizioni. Ma perché tacerlo ancora, perché non uscire allo scoperto, perché non dire che, in realtà, questa direttiva si muove nel solco tracciato, prima dalla  *riforma spezzatino*  inaugurata dalla legge finanziaria n. 311/2004 (che aveva portato al dimezzamento del periodo di disponibilità, alla estensione dell'istituto della mobilità volontaria, al blocco totale delle assunzioni) e poi dalla relazione predisposta dalla commissione tecnico – scientifica istituita dal Ministero dell'interno per la riforma del Tuel (possibilità di prevedere il city manager anche nei comuni più piccoli, facoltà di affidare le funzioni di direzione generale ad un dirigente dell'ente scavalcando il segretario, marginalizzazione della categoria verso un vago ed indefinito  *sistema integrato delle garanzie e dei controlli* , tra le altre cose superato dal quadro ordinamentale complessivo). Ed è un percorso che probabilmente persegue il fine di suggerire al legislatore ed agli attori coinvolti una semplice domanda: vi è ancora spazio, nel nostro ordinamento giuridico, nel quadro ordinamentale delle autonomie locali, per una figura ed un ruolo come quello dei segretari comunali e provinciali?

Un editorialista ben più famoso e competente del sottoscritto ha recitato nei giorni scorsi il  *De profundis*  della categoria, tra l'altro con molto rispetto; ma ha abilmente evitato di porre la questione in termini problematici.

Ed il punto è questo: non vi è più spazio per giocare sul doppio o sul triplo fronte: non è più possibile recarsi alle assemblee nazionali del Campidoglio per recitare ogni anno il discorsetto dell'anno precedente (ministri ed onorevoli vari); non è più tollerabile accettare che siano rilasciate dichiarazioni sui giornali che vanno in un senso ed operare poi, nel concreto, in senso completamente opposto (sottosegretari vari); non è più credibile promettere alleanze salvo poi dimenticarsi, di volta in volta, a seconda dell'occasione, il nome dell'alleato di turno (associazioni varie); non è serio recarsi ai tavoli dei convegni e proporre soluzioni diverse sul futuro della categoria in relazione a chi è presente in quel momento (nel Novembre 2004 a Genova erano tutti d'accordo sulla  *reductio ad unum*  tra la figura del segretario e quella del direttore; nel Giugno del 2005, a Rimini, dove erano presenti alcuni relatori di Genova, le cose erano già cambiate).

E' giunto il tempo per la categoria di conoscere quali siano le reali intenzioni degli altri soggetti coinvolti nel medesimo processo: è necessario sapere cosa vuole il governo, cosa vuole l'Anci, cosa vuole l'Upi. Lo dicano: dicano, ad esempio: noi vogliamo che i segretari diventino direttori e che l'albo sia aperto e ci impegniamo a garantire che questa riforma sia rapportata al numero di sedi presenti sul territorio; oppure: noi vogliamo che i segretari rimangano segretari e diventino uomini di partito e dirigano l'ufficio di gabinetto dei sindaci e dei presidenti di provincia;

o ancora: noi vogliamo che i segretari sovrintendano alle funzioni che l'ente locale svolge per conto dello Stato e che esercitino quelle attività di controllo che sono rimaste orfane di qualcuno che se ne possa occupare in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione e ci impegniamo a trasferire il relativo onere economico sullo Stato (perché il segretario svolgerebbe funzioni solo in favore di quest'ultimo soggetto e non delle autonomie locali); o piuttosto: noi vogliamo che i segretari si accostino sempre più ad una figura di professionista pubblico e diventino una specie di notai pubblici, assolvendo ad una funzione sociale per il bene dei cittadini/utenti e del comune; o anche: noi vogliamo che i segretari compiano le funzioni normalmente svolte dal difensore civico e che vengano eletti dal consiglio comunale; o infine: noi vogliamo che questa categoria si levi dai piedi una volta per tutte e ci impegniamo tutti insieme a sistemare (dignitosamente) il personale.

Come si vede ve ne è per tutti e in tutte le salse: basta uscire dalle ambiguità (eufemismo assolutamente necessario per evitare il termine *lingue biforcute*), dichiarare i propri *desiderata* ed essere pronti a condividere con la categoria la soluzione prospettata oppure predisporre ad affrontare quella che sarebbe una legittima protesta. E' semplice. Ciò che non è più tollerabile, invece, è che si continui a giocare sui doppi e tripli tavoli, abitudine largamente dominante tra i politici di questo Paese, specialmente in periodo di campagna elettorale (cioè sempre), abusando della pazienza e della moderazione di una categoria che avrà tutte le colpe di questo mondo ma non certo quella di non aver cercato, dal 1997 ad oggi, di assimilare una riforma che è passata sulla propria pelle, che ha introdotto per la prima volta nella P.A. italiana il concetto di *spoils system*, che ha spinto funzionari e dirigenti ministeriali nelle mani di sindaci e presidenti di provincia. E dopo tutto questo, dopo aver accettato anche con rinnovato entusiasmo questo nuovo ruolo di piena integrazione con le autonomie locali, che si continui a discutere - ancora 8 anni più tardi - di riforma della riforma o di controriforma, sarebbe davvero troppo per tutti, tranne che per questa categoria che ha continuato comunque a cercare il confronto, a volte senza trovare interlocutori, altre volte senza essere ricevuta nelle sedi che contano. E si capisce perché... 5.500 lavoratori non pesano molto in campagna elettorale, tranne che alla vigilia delle europee del 2004, salvo poi dimenticare tutto negli atti di indirizzo successivi.

Sedersi al tavolo contrattuale con una spada di Damocle sospesa sulla testa di queste dimensioni può servire soltanto ad una cosa: e cioè a capire finalmente quali siano le reali intenzioni dei nostri principali interlocutori, sempre che questi ultimi ritengano che il tempo per giocare a nascondino sia terminato.

*Salvatore Maurizio Moscara*  
*Segretario regionale Unione Lombardia*