



# Notiziario dell'Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali

Numero 3, 1 luglio 2019

## EDITORIALE

### La statizzazione costituzionalmente orientata

I segretari comunali e provinciali tra inquadramento nazionale e funzioni locali. Centralità della figura nell'organizzazione delle autonomie

*Antonio Le Donne, vicesegretario nazionale vicario UNSCP*

Ricominciamo da cinque. No, non è una citazione sbagliata dal celebre film; intendendo proprio il numero cinque che sta ad indicare, per l'esattezza, l'Art. 5 della Costituzione. Ma andiamo con ordine.

Con atto Camera Deputati interpellanza 2/00411 del 7 giugno 2019, primo firmatario on. Osvaldo Napoli, si chiede al Ministro per la Pubblica Amministrazione di conoscere la sua posizione riguardo a due punti fondamentali della contrattazione nazionale dei Segretari, che qui si sintetizzano al massimo:

1. se ritiene corretto che l'atto di indirizzo varato dal Comitato di settore per il rinnovo del Contratto collettivo nazionale di lavoro possa legittimamente demandare l'ARAN a definire i contenuti delle attività di sovrintendenza e coordinamento che la legge assegna, senza una disciplina di dettaglio, al Segretario comunale e provinciale a cui si aggiungerebbe una ingiustificata attribuzione a quest'ultimo, prevista sempre nell'atto di indirizzo, del potere di avocazione degli atti dei dirigenti in caso di inadempienza; e se non ritenga, semmai, che tale indirizzo concreti una violazione del terzo periodo del primo comma dell'art. 40 del dlgs 165/2001 in quanto assegna alla contrattazione collettiva ambiti di disciplina che sono riservati alla legge;
2. se ritiene corretto che i Segretari vengano inseriti nell'area dirigenziale delle Funzioni centrali, e non già in quella delle Funzioni locali, com'è attualmente, in conseguenza dell'avvenuta decadenza del cd "decreto Madia" nel 2016.

Tale atto ricalca un documento proposto da un sindacato del pubblico impiego, sebbene esso non goda quasi di alcun seguito tra le fila dei Segretari.

Alla prima questione rispondiamo in modo chiaro: la direttiva, nel momento in cui assegna obiettivi all'ARAN circa i contenuti della contrattazione, non ha natura "costitutiva" e dunque non persegue un effetto "innovativo" delle funzioni segretariali, ma ha natura esclusivamente "dichiarativa", cioè con effetto meramente "esplicativo" di una

funzione pubblica già assegnata dall'ordinamento giuridico degli enti locali. Pertanto, i compiti elencati a scopo meramente esemplificativo nell'atto di indirizzo, quali la sovrintendenza alla gestione complessiva dell'ente, la predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi e la proposta del piano esecutivo di gestione (oggi "fusi" in un percorso/documento unitario, ai sensi dell'art 169 TUEL, insieme al piano della performance) costituiscono sostanzialmente quella che, per il comparto dei dipendenti, si concreta nella "declaratoria" di categoria, cioè le mansioni esplicitamente ascritte nell'Ordinamento professionale a quel livello di lavoratore, alle quali poi possono aggiungersi tutte le mansioni ascrivibili, di volta in volta, nella gestione concreta, purché in coerenza con la categoria di appartenenza. Similmente, dunque, il contratto della dirigenza dovrebbe esplicitare, con un livello di maggior dettaglio di quanto già ascritto dalla normativa vigente, le mansioni ascritte al Segretario, alle quali potrebbero poi ulteriormente ascriversi ulteriori mansioni/compiti coerenti con il ruolo delineato dall'ordinamento. Più in generale, la funzione di sovrintendenza e coordinamento mira a riunificare organizzativamente e amministrativamente gli effetti della scissione connaturata al processo lavorativo che, nell'utilizzo delle risorse, procede costantemente e incessantemente per suddivisione e successiva ricomposizione (come insegna uno dei più grandi pensatori dell'organizzazione, Henry Mintzberg). Proprio quest'ultima osservazione consente di chiarire, altresì, che il potere di avocazione, da esercitare nell'ambito della attuazione delle funzioni di sovrintendenza e coordinamento, inerbirebbe sempre alla necessità che le risorse umane, finanziarie e strumentali che l'ordinamento appresta per l'erogazione dei servizi e l'attuazione delle funzioni vengano utilizzate in modo conforme ai principi di ottimizzazione delle medesime e di garanzia della regolarità amministrativa e unitarietà del procedimento e della sua connessa responsabilità di fronte al cittadino, beneficiario finale del processo lavorativo pubblico. Ne consegue, pertanto, che il soggetto deputato a svolgere la funzione di sovrintendenza e coordinamento è costitutivamente, cioè originariamente, deputato a garantire tale duplice conformità, fungendo, altresì, all'essenziale ruolo, connaturato a tutti gli apparati, di dispositivo di salvaguardia della funzionalità complessiva dell'organizzazione locale e clausola di ultima istanza a cui appellarsi per garantire l'effettività del conseguimento delle finalità immanenti dell'ente pubblico di riferimento. La disposizione contrattuale, dunque, non farebbe altro che esplicitare una previsione già contenuta nella norma originaria.

Per quanto concerne la seconda questione, cioè la riconduzione dei Segretari nell'alveo delle Funzioni statali, è bene sviluppare, seppur brevemente, un percorso di "perlustrazione costituzionale". L'articolo 5 della Costituzione stabilisce che *"La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i propri principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"*. Ebbene, in questo articolo composto di poche, ma densissime parole, si concentra il nucleo essenziale della motivazione per la quale, il Segretario comunale e provinciale è al contempo soggetto esponenziale della sfera burocratica locale ed espressione della unità ed omogeneità della funzione di raccordo tra Stato ed Autonomie locali. Unità e indivisibilità non sono in contrapposizione alla molteplicità e al decentramento. Non lo sono talmente chiaramente che la Costituzione utilizza nella prima parte due verbi potentissimi, "riconoscere e promuovere" e nella seconda un visionario, ma al contempo realistico, "adeguare". È dunque compito della Repubblica, unitariamente considerata, riconoscere e promuovere l'autonomia, intesa, con una bellissima espressione del gran-

de Giorgio Berti *“la faccia interna della sovranità dello Stato”*, e al contempo, conseguentemente, adeguare se stessa alle esigenze della autonomia medesima (non il contrario!!) essendo quest’ultima *“un modo d’essere della Repubblica”*. E poiché tutti gli ordinamenti pubblici di cui la Repubblica si compone sono finalizzati a garantire ai cittadini un livello minimo egualitario delle prestazioni costituzionalmente previste, la centralità riconosciuta al Segretario dall’ordinamento locale e, in ultimo autorevolissimamente, dalla Corte costituzionale con la sentenza 23/2019 mira a bilanciare le ragioni della unità e indivisibilità con quella del pluralismo ordinamentale e della modalità d’essere autonomistica. Dunque, consegue che il Segretario, in quella mirabile condizione di equilibrio di funzioni e di bilanciamento di pesi e contrappesi - dimensione propria del nostro ordinamento costituzionale - ben può essere un dirigente statale, quale indice di unità istituzionale e di omogeneità prestazionale, che esercita le sue funzioni negli enti locali, quale segnale di garanzia di quello *“Stato sociale delle autonomie”* che si qualifica come la più avanzata forma d’essere della Repubblica italiana.

La nostra è, in sostanza, quella che mi piace qui chiamare **“statizzazione costituzionalmente orientata”**, da sempre, nella sostanza, anche se con altre parole, la posizione dell’Unione, da quando il 12 e il 13 marzo 1950 tenne il suo primo congresso fondativo: cioè una disciplina unitaria statale della figura del Segretario a servizio, quale figura centrale degli enti locali, di quella peculiare forma di *“sovranità in forma autonomistica”* che la nostra Costituzione riconosce essere il modo d’essere della democrazia italiana nata nel secondo novecento.

In conclusione, una osservazione.

Si può, forse, comprendere l’intenzione del deputato interpellante. Può anche esserci una motivazione giustamente politica, intesa come impostazione ordinamentale che si intende perseguire. Quello che si fa fatica a comprendere è il comportamento di quel sindacato che ha ispirato l’interpellanza. Quale causa spinge, in sostanza, un sindacato a impegnarsi a NON far riconoscere al Segretario le funzioni centrali ed essenziali di sovrintendenza e coordinamento? Perché tanto impegno in questa che, a tutti gli effetti, possiamo chiamare *“fuga dalla (funzione di) direzione”*? E perché a questa fuga si somma l’altra, la *“fuga dalle Autonomie”*? Una doppia fuga che lede gli interessi nobili del Segretario e degli Enti locali, e dunque della Costituzione, della Repubblica e delle Comunità.

Ma l’Unione non fugge: l’Unione persevera e costruisce, da quasi 70 anni, in senso **ostinato e costituzionale**.