

# **SUL PASSAGGIO ALL'AGES DELLA GESTIONE DEL TRATTAMENTO ECONOMICO DEI SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI**

## **Una proposta di Tindaro Camelia**

Segretario della Convenzione di Segreteria

Colle di Tora - Castel di Tora - Paganico

### **PREMESSA**

Esaminando le recenti vicende contrattuali della categoria è possibile individuare chiaramente due importanti aspetti – uno dei quali di assoluta novità – che hanno condizionato in positivo ed in negativo i “risultati” ottenuti con la sottoscrizione dell’accordo del 27 novembre 2007 tra Governo, associazioni delle Autonomie ed organizzazioni sindacali:

Si fa riferimento, in particolare:

1. al ruolo “frenante” svolto dai piccoli comuni, che hanno condizionato (in negativo) l’esito delle trattative, sia dal punto di vista meramente economico sia, almeno in parte, per quanto riguarda i ritardi accumulati;
2. all’entrata in gioco dell’AGES la quale, attraverso l’erogazione di una somma a titolo “perequativo” a valere sul fondo di mobilità, si è inserita “di diritto” nel “sistema organizzativo” del trattamento economico dei segretari.

### **QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO**

Vedasi “Allegato 1”.

### **SITUAZIONE**

Come noto, l’attuale “sistema organizzativo” del trattamento economico dei segretari comunali è gestito in toto – ad eccezione che per i segretari in disponibilità – dagli stessi Enti locali presso cui i segretari prestano servizio.

Questa organizzazione, ereditata dalla disciplina normativa *ante* 142/90, in combinazione con le riforme avvenute negli ultimi 2 decenni ed alla progressiva anemizzazione dei trasferimenti statali, ci induce a credere che, anche in futuro, i piccoli comuni, pur riconoscendo più di altri il fondamentale contributo professionale della categoria, a causa delle crescenti difficoltà organizzative e di bilancio, non saranno in grado di sostenere, se non con difficoltà crescente, l’onere finanziario e gestionale del trattamento economico dei segretari.

Da ciò è possibile fin d’ora ipotizzare i seguenti sviluppi:

1. crescente tendenza fra gli EE.LL. a costituire convenzioni “spregiudicate” per ridurre il costo dei segretari;
2. crescente onere per l'AGES nelle azioni di contrasto a dette convenzioni “spregiudicate”;
3. mancata “equiparazione alla dirigenza” per l'intera categoria in quanto tale, quale solenne riconoscimento della professionalità dei segretari prima che semplice traguardo economico (equiparazione peraltro ammessa, in via “sostanziale”, oltre che dai funzioni attribuite ai segretari dall'ordinamento giuridico, anche dalle note posizioni della Corte dei conti);
4. costante riduzione di sedi.

Peraltro, si ritiene opportuno evidenziare che oggi, il sistema AGES/Segretari/Enti locali disegnato con la riforma, è chiamato a dare risposta ad una serie di importanti problematiche di natura non secondaria, sia per quanto riguarda l'AGES, sia per quanto riguarda gli Enti locali, sia per quanto riguarda i segretari. In particolare:

- a. l'AGES, è stata in passato costretta a subire duri attacchi mediatici, spesso di tipo politico più che tecnico-funzionale, che hanno cercato di mettere in discussione la sua attuale struttura ed articolazione facendo leva sul suo costo di gestione a fronte delle concrete funzioni svolte;
- b. gli Enti Locali, e particolarmente i comuni medio-piccoli, a fronte della riduzione dei trasferimenti statali:
  - o sostengono direttamente l'“onere” della retribuzione del segretario, a fronte del quale danno luogo al noto “convenzionamento spregiudicato”;
  - o subiscono un appesantimento dei compiti amministrativi del settore trattamento del economico del personale dovuto alla necessità di applicare per il solo segretario un diverso contratto collettivo, dal quale ne deriva, inoltre, l'incertezza nella corretta applicazione delle disposizioni sulla retribuzione dei segretari;
  - o presentano un diffuso malessere fra gli amministratori e funzionari derivante dal confronto fra la loro retribuzione e quella del segretario comunale.
- c. con riferimento ai segretari: tenuto conto della loro “tendenziale mobilità” anche al di fuori dell'ambito provinciale, essi sono costretti a seguire/inseguire personalmente da un Ente locale all'altro i procedimenti amministrativi inerenti il loro trattamento economico e previdenziale, specie nel delicato momento iniziale in un nuovo Ente; inoltre,
  - o più sono i soggetti che intervengono nella gestione del trattamento economico, maggiori sono i rischi di “perdite”,

- specie nel trattamento di quiescenza, causati dallo smarrimento della documentazione amministrativa;
- o la posizione previdenziale – tenuta dall'INPDAP a livello “provinciale” – non è di facile ed immediata lettura e più passa il tempo, più numerosi sono gli enti in cui il segretario ha prestato servizio e più diventa difficile ricostruirne la concreta entità;
  - o l'erogazione delle indennità per scavalchi o reggenze dipende da una farraginoso procedura che impone al Segretario di instaurare un rapporto con ciascun Ente locale dal quale non sempre si ha immediata e certa risposta;

Ulteriori problematiche da affrontare sono il mantenimento dell'unitarietà nazionale della figura; la riaffermazione della corretta collocazione del segretario nell'ambito degli enti locali, la essenzialità della funzione di garanzia, nonché la non corretta o totale applicazione del contratto integrativo e la difficoltà per l'AGES ad individuare segretari comunali pronti ad effettuare scavalchi (a parte il rischio di “trappole” contenute nelle delibere in esame, il segretario è disincentivato nel dare la sua disponibilità per l'aspetto economico – meramente simbolico – e, soprattutto, per la necessità di intraprendere un “rapporto epistolare” con ogni comune).

### **CONSIDERAZIONI**

Per quanto riguarda le prospettive future, pertanto, è piuttosto facile supporre che la ricercata “equiparazione alla dirigenza”, quale solenne riconoscimento della professionalità della categoria prima che semplice traguardo economico, possa rimanere imbrigliata nei problemi finanziari dei piccoli comuni.

L'entrata in gioco dell'AGES potrebbe, invece, favorire il raggiungimento di questo – e di altri importanti traguardi, di seguito brevemente accennati – nell'ambito del complessivo disegno riformatore avviato dalla “*legge 142/1990*”, sviluppato dalla “*Bassanini bis*” e dalla “*Napolitano-Vigneri*”, confluito nel “*Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali*” e costituzionalizzato dalla “*riforma del Titolo V della Costituzione*”.

Peraltro, già oggi l'AGES attualmente dispone – a livello nazionale – una struttura che svolge compiti di supporto e consulenza sia al vertice stesso dell'AGES sia agli EE.LL. che ne facciano richiesta.

### **PROPOSTE**

Per quanto precede, e stante la vigente normativa che consentirebbe una interpretazione in tal senso – art. 97 e 99 del TUEL (Vds **Allegato 1**) – si ritiene opportuno suggerire il passaggio all'AGES

“anche” della gestione tecnica e del sostenimento degli oneri finanziari del trattamento economico complessivo dei Segretari comunali e provinciali.

Tecnicamente detto obiettivo può essere raggiunto operando:

- per quanto riguarda la struttura amministrativa, su quanto già esiste ed opera nell'AGES per il personale dipendente e per i segretari in disponibilità, opportunamente implementata a livello regionale, mediante l'impiego di segretari privi di sede;
- per quanto riguarda l'aspetto finanziario, su quanto già prevede l'art. 6, comma 1, del D.P.R. n. 465/1997<sup>1</sup>.

Si ritiene doveroso richiamare i seguenti principi costituzionali ai quali questo obiettivo risulta conforme:

- sussidiarietà differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118, comma 1 al fine di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative inerenti la gestione del trattamento economico del segretario comunale e provinciale;
- sussidiarietà e leale collaborazione (nei confronti degli enti locali), di cui all'art. 120, comma 2 della Costituzione, nonché tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (da perseguire sgravando i piccoli comuni dal sostenimento degli oneri del segretario comunale, trasferito all'AGES, mettendoli così nelle condizioni di non dover ricorrere a “convenzionamenti spregiudicati”);
- promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, rimozione degli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, di cui all'art. 119, comma 5 (grazie all'apporto professionale del segretario comunale maggiormente presente).

Infine, si ritiene necessario concertare questo obiettivo con le associazioni delle autonomie locali ed in particolare con l'ANCI, con quest'ultima nell'ambito del tavolo “ANCI-Agenzia per affrontare i problemi connessi al convenzionamento”. In tale sede è possibile presentare le seguenti proposte **alternative**:

1. inserire un'apposita previsione in tal senso nella parte normativa del prossimo CCNL, e per fronteggiarne gli oneri che dovrà sostenere l'AGES si preveda un incremento della percentuale di

---

<sup>1</sup> Art. 6, comma 1, D.P.R.n. 465/1997 – Competenza dei Consigli di amministrazione:

1. Il consiglio nazionale di amministrazione provvede alla tenuta dell'albo, alla gestione dei segretari comunali e provinciali e all'amministrazione dell'Agenzia.

- contribuzione al fondo di mobilità<sup>2</sup> di cui all'art. 20, comma 4, del D.P.R. n. 465/1997<sup>3</sup>, da quantificare in sede di contrattazione;
2. introdurre una norma di rango primario nell'attuale TUEL o, nel medio termine, nel redigendo Codice delle Autonomie locali.

---

<sup>2</sup> E' appena il caso di richiamare che l'Agenzia è finanziata dal Fondo di mobilità alimentato dai comuni. Il Fondo è stato istituito dalla *Bassanini bis* (art. 17, comma 73) e disciplinato dal DPR 465/97 il quale dispone che "***in attesa della determinazione in sede di accordo contrattuale***", esso è fissato nella misura del 15% del trattamento economico del segretario (art. 20, comma 4). Inoltre al comma 6 dello stesso articolo è previsto che "*La misura del 15% di cui al comma 5 può essere aumentata, con delibera motivata del consiglio nazionale di amministrazione e su proposta del presidente, nell'ipotesi in cui le risorse iscritte in bilancio risultino insufficienti*".

<sup>3</sup> Art. 20, commi 3 e 4, del D.P.R. n. 465/1997:

3. Il fondo finanziario di mobilità, di cui all'art. 17, comma 73, della legge, è attribuito all'Agenzia ed è determinato percentualmente sul trattamento economico del segretario e graduato in rapporto alla dimensione dell'ente.

4. La percentuale di cui al comma 3 è fissata, in attesa della determinazione in sede di accordo contrattuale, nella misura del 15% del trattamento economico del segretario. L'importo derivante dal predetto calcolo è rapportato al coefficiente stabilito dal consiglio nazionale di amministrazione tenuto conto anche della classe demografica di ciascun ente.

ALLEGATO 1  
QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

- 1) Legge n. 142/1990, art. 52, comma 2, Segretari comunali e provinciali:
  2. *La legge regola l'istituzione dell'albo ...il trattamento economico, ... l'organismo collegiale... preposto alla tenuta dell'albo e chiamato ad esercitare funzioni di indirizzo **e di amministrazione** dei segretari comunali e provinciali...*
  
- 2) Legge n. 127/1997 (Bassanini bis), art. 17, commi 72 e seg.:
  72. *Il segretario ...privo di incarico è collocato in posizione di disponibilità...rimane iscritto all'albo ed è posto a disposizione dell'Agenzia. Per il periodo di disponibilità al segretario compete il trattamento economico in godimento [erogato dall'AGES].*
  73. *Il regolamento...disciplina un fondo finanziario di mobilità a carico degli enti locali...e definito in sede di accordo contrattuale e da attribuire all'Agenzia.*
  74. *Omissis.*
  75. *Omissis.*
  76. *E' istituita l'Agenzia...*
  77. *Omissis.*
  78. *Con regolamento...sono disciplinati l'organizzazione, il funzionamento e l'ordinamento contabile dell'Agenzia.... Il regolamento dovrà conformarsi ai seguenti principi e criteri direttivi:a)....; b) ...;c) ...; d) disciplina dell'ordinamento contabile dell'Agenzia...;e)....*
  - 78 bis. *L'Agenzia, con deliberazione del consiglio nazionale di amministrazione, può adeguare la dotazione organica stabilita ai sensi del comma 78 in relazione alle esigenze di funzionamento, entro i limiti derivanti dalle disponibilità di bilancio.*
  
- 3) D.P.R. n. 465/1997:
  - a. Art. 6 Competenza dei Consigli di amministrazione:
    1. *Il consiglio nazionale di amministrazione provvede alla tenuta dell'albo, alla gestione dei segretari comunali e provinciali e all'amministrazione dell'Agenzia. In particolare:*
      - a - *cura la tenuta dell'albo, le iscrizioni, le sospensioni, le cancellazioni;*
      - b - *Omissis;*
      - c - *definisce le modalità procedurali e organizzative per la gestione dell'albo e dei segretari, nel rispetto di quanto disciplinato dalla legge o dal presente regolamento;*

*d –Omissis;*

*3. Compete al consiglio di amministrazione delle sezioni regionali l'adozione dei provvedimenti e degli atti relativi alla gestione dei segretari comunali iscritti alla sezione regionale dell'albo sulla base dei criteri generali fissati dal consiglio nazionale di amministrazione.*

b. Art. 20: Risorse per la gestione dell'Agenzia e Fondo di mobilità:

*1. Alle spese di funzionamento dell'Agenzia e a quelle occorrenti per la realizzazione degli obiettivi previsti dalla legge si provvede mediante le risorse del fondo finanziario di mobilità...nel quale confluiscono, altresì, i proventi dei diritti di segreteria....*

*2. Omissis.*

*3. Il fondo ...è determinato percentualmente sul trattamento economico del segretario e graduato in rapporto alla dimensione dell'ente.*

*4. La percentuale di cui al comma 3 è fissata, in attesa della determinazione in sede di accordo contrattuale, nella misura del 15% del trattamento economico del segretario. L'importo derivante dal predetto calcolo è rapportato al coefficiente stabilito dal consiglio nazionale di amministrazione tenuto conto anche della classe demografica di ciascun ente.*

*5. Omissis.*

*6. La misura del 15% di cui al comma 5 può essere aumentata, con delibera motivata del consiglio nazionale di amministrazione e su proposta del presidente, nell'ipotesi in cui le risorse iscritte in bilancio risultino insufficienti.*

4) L. n. 265/1999 (Napolitano Vigneri), art. 31, Testo unico in materia di enti locali:

*1. Il Governo della Repubblica è delegato ad adottare, con decreto legislativo, un Testo unico nel quale sono riunite e coordinate le disposizioni legislative vigenti in materia di ordinamento dei comuni e delle province e loro forme associative....*

*2. Il Testo unico contiene ...norme fondamentali sull'organizzazione degli uffici e del personale, ivi compresi i segretari comunali.*

5) D. Lgs. n. 267/2000, TUEL:

a. art. 88, Disciplina applicabile agli uffici e al personale degli enti locali: *All'ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali, ivi compresi i dirigenti ed i segretari comunali e provinciali, si applicano le disposizioni del decreto legislativo*

*3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, e le altre disposizioni di legge in materia di organizzazione e lavoro nelle pubbliche amministrazioni nonché quelle contenute nel presente testo unico.*

- b. Art. 97 (segretari comunali e provinciali) Ruolo e funzioni:
  - 1. *Il comune e la provincia hanno un **segretario titolare dipendente dall'agenzia** autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, di cui all'articolo 102 e iscritto all'albo di cui all'articolo 98.*
  - 2. *Omissis*
  - 6. *Il rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali è disciplinato dai contratti collettivi ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni.*
- c. Art. 99 (segretari comunali e provinciali) Nomina: 1. *Il sindaco e il presidente della provincia nominano **il segretario, che dipende funzionalmente** dal capo dell'amministrazione, scegliendolo tra gli iscritti all'albo di cui all'art. 98.*
- d. Art. 102, Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali: 1. *È istituita l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, avente personalità giuridica di diritto pubblico e sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'interno.*
  - 2. *Omissis...*
  - 4. *L'Agenzia, con deliberazione del consiglio nazionale di amministrazione, può adeguare la dotazione organica...*
  - 5. *All'Agenzia è attribuito un fondo finanziario di mobilità a carico degli enti locali... e definito in sede di accordo contrattuale.*
  - 6. *Per il proprio funzionamento...l'Agenzia si avvale del fondo di mobilità di cui al comma 5 a cui sono attribuiti i proventi dei diritti di segreteria di cui all' articolo 42 della legge 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni.*

- 6) COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA a seguito della Legge Costituzionale 3/2001 di Riforma del Titolo V della Costituzione:
- a. Art. 117, comma 2: *Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:*
    - a) *Omissis*
    - g) *ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;*



- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;*
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Citta' metropolitane;*
- b. Art. 118, comma 1: *Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Citta' metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarieta' differenziazione ed adeguatezza.*
- c. Art. 119. comma 3: *La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacita' fiscale per abitante.*
- d. Art. 119. comma 5: *Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarieta' sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Citta' metropolitane e Regioni.*
- e. Art. 120. comma 2: *Il Governo puo' sostituirsi a organi delle Regioni, delle Citta' metropolitane, delle Province e dei Comuni...quando lo richiedono la tutela dell'unita' giuridica o dell'unita' economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.... La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarieta' e del principio di leale collaborazione.*