

Numero 1 / 2019

(estratto)

Luca Busico

**Trattamento economico del segretario comunale
e responsabilità erariale**

Trattamento economico del segretario comunale e responsabilità erariale

(nota a Corte Conti, sez. giur. Lombardia, 31 gennaio 2019 n. 10)

Luca Busico
coordinatore Direzione del Personale dell'università di Pisa

La sentenza della sezione lombarda della Corte dei Conti ha ad oggetto il trattamento economico riconosciuto da un ente locale al segretario. Il direttore generale e altro dirigente dell'ente erano stati citati in giudizio per rispondere dell'erogazione di maggiorazioni stipendiali al segretario, ritenute dalla Procura della Corte non dovute e, pertanto, foriere di danno erariale. In particolare venivano contestate ai convenuti le modalità di applicazione dell'art.41, co. 5 del CCNL 1998-2001 dei segretari comunali e provinciali¹, secondo cui gli enti assicurano, nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, che la retribuzione di posizione del segretario non sia inferiore a quella stabilita per la funzione dirigenziale più elevata nell'ente in base al contratto collettivo dell'area della dirigenza o, in assenza di dirigenti, a quello del personale incaricato della più elevata posizione organizzativa. La norma, nota come “galleggiamento dei segretari comunali”²,

ha finalità perequativa, in quanto il segretario, oltre a svolgere compiti di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alla legge e ai regolamenti (art.97, co. 2 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 167), sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività (art.97, co. 2 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 167), compiti quest'ultimi che, per le responsabilità che ne discendono, giustificano il riconoscimento di un'indennità di posizione quantomeno pari a quella del dirigente sottoposto al potere di coordinamento³. In coerenza col principio di proporzionalità e col dettato dell'art.36 Cost. la retribuzione del segretario, che coordina i dirigenti, non può essere inferiore a quella di chi deve essere coordinato e possiede un ambito di competenze settoriale e meno ampio. Ciò trova rispondenza anche nella consolidata giurisprudenza, la quale ha più volte evidenziato che la retribuzione di posizione è finalizzata a conformare l'incarico, attribuendogli un valore economico diverso secondo il peso delle funzioni e delle responsabilità che lo caratterizzano⁴.

Nel caso sottoposto all'esame del giudice contabile la posizione dirigenziale più elevata dell'ente era in capo a un dirigente esterno e la Procura ha ritenuto, sulla base di alcuni pareri dell'ARAN e della Ragioneria Generale dello Stato, illegittimo e foriero di danno erariale l'allineamento del trattamento retributivo del segretario a quello di un dirigente esterno.

La Corte ha, invece, correttamente ritenuto legittimo il trattamento riconosciuto al segretario, in quanto il dettato della norma pattizia non distingue tra dirigenti esterni con rapporto di lavoro a

¹ In *www.aran.it*.

² Cfr. D'APONTE, *Il trattamento retributivo del dipendente pubblico e buon andamento della pubblica amministrazione: il c.d. “galleggiamento” dei segretari comunali*, in *Il lav. nelle P.A.*, 2006, 1023.

³ Cfr.: Cass., sez. lav., 6 ottobre 2016 n. 20065, in *www.italgiure.giustizia.it*; Cass., sez. lav., 6 marzo 2018 n. 5284, *ivi*; Cass., sez. lav., 15 febbraio 2019 n. 4619, *ivi*.

⁴ Cfr.: Cass., sez. lav., 15 maggio 2007 n. 11084, in *Il lav. nelle P.A.*, 2007, 917 con nota di ZILIO GRANDI, *Giust. civ.*, 2008, I, 1801; Cass., sez. lav., 21 marzo 2012 n. 4483, *ivi*, 2013, I, 2875; Cass., sez. lav., 17 novembre 2014 n. 24396, in *Il lav. nelle P.A.*, 2014, 1028.

tempo determinato e dirigenti strutturati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, dato che il segretario è sovraordinato a entrambe le figure.

Come è noto, gli articoli 19, co. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 e 110 del d.lgs. n. 267 del 2000 consentono alle pubbliche amministrazioni l'acquisizione al proprio interno di professionalità estranee, che presentino qualità diverse e ulteriori rispetto a quelle già possedute dai dirigenti in servizio⁵. Il corretto ricorso all'incarico esterno può effettivamente realizzare un arricchimento delle professionalità operanti nell'ambito delle amministrazioni e il conseguente miglioramento della *performance*, consentendo una più soddisfacente cura degli interessi pubblici.

La giurisprudenza ha più volte sottolineato, sulla base del principio comunitario di non discriminazione dei lavoratori a tempo determinato (clausola 4 dell'accordo quadro allegato alla direttiva n. 1999/70/CE)⁶, la piena equiparazione dei dirigenti a termine a quelli a tempo indeterminato⁷.

Ne consegue che nell'ente, in cui la posizione più alta sia riconosciuta a un dirigente a termine, ad essa deve essere rapportata la posizione del segretario ai fini dell'applicazione dell'art.41, co. 5 del CCNL 1998-2001 dei segretari comunali e provinciali

La posizione della Procura (e delle autorità autrici dei pareri) probabilmente risente dell'esperienza negativa in tema di applicazione degli articoli 19, co. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001 e 110 del d.lgs. n. 267 del 2000, sovente utilizzati, pur in assenza di reale necessità di ricorso all'approvvigionamento esterno, per finalità di tipo clientelare, volte a conferire incarichi dirigenziali a soggetti ideologicamente vicini al decisore politico o, peggio ancora, allo stesso legati da interessi particolari di varia natura, nonché per operazioni di tipo paternalistico, allorché il prescelto sia un "anziano" funzionario interno, la cui dedizione ai vertici dell'amministrazione⁸ deve essere premiata prima del pensionamento con la dirigenza.

Ma trattasi di argomentazioni metagiuridiche che non possono rendere condivisibile il percorso accusatorio della Procura.

⁵ Cfr. MIDENA, *La recente giurisprudenza sui dirigenti esterni nelle amministrazioni statali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 1332.

⁶ Sia consentito rimandare a BUSICO, *Rapporti di lavoro a termine e principio di non discriminazione nel pubblico impiego*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2014, III, 33.

⁷ Cfr.: App. Milano, 6 novembre 2012, in *Lav. giur.*, 2013, 202; Trib. Roma, 20 marzo 2012, in *Riv. giur. lav.*, 2012, II, 770 con nota di MATTEI. Cfr. anche Cass., sez. lav., 19 marzo 2015 n. 5516, in *Foro it.*, 2015, I, 2414, *Arg. dir. lav.*, 2016, 147 con nota di CAGNIN. Tale pronuncia del giudice di legittimità è richiamata dalla sentenza in commento.

⁸ Sempre attuali risultano le parole di una grande costituzionalista del secolo scorso, ESPOSITO, *La Costituzione italiana, Saggi*, Padova, 1954, 246, secondo il quale "l'impiegato, se pure è servo e presta servizio, e presta per compenso o per mercede la sua attività, è servo dell'ufficio e non dei superiori"