

CONVENZIONI DI SEGRETERIA ED ASSOCIAZIONISMO, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA CALABRIA

Francesco Mendicelli ♦

L'esigenza di associarsi tra due o più enti locali, per gestire congiuntamente servizi e funzioni, è stata da sempre molto diffusa nella realtà italiana, caratterizzata dalla presenza di numerosi comuni di limitate dimensioni demografiche e territoriali.

Gli enti tendono a gestire in forma associata funzioni e servizi pubblici per ragioni facilmente individuabili:

- incremento dell'efficienza ed efficacia
- contenimento dei costi, in relazione alla limitatezza delle risorse disponibili
- riduzione dei trasferimenti erariali
- necessità di prestare nuovi servizi per soddisfare crescenti bisogni ed esigenze collettivi.

Delle finalità sottese all'associazionismo, si è fatto carico il legislatore che per promuoverne la diffusione e la valorizzazione, col tempo, ha previsto l'erogazione di premialità di natura finanziaria.

Con la legge 142/1990 furono organicamente disciplinate le diverse forme associative e cooperazione fra gli enti locali, rilanciando gli istituti delle convenzioni, dei consorzi, delle comunità montane a cui, vennero affiancate, gli accordi di programma e le unioni dei comuni.

Le convenzioni e gli accordi di programma attengono all'aspetto organizzatorio interno degli enti coinvolti; hanno durata limitata nel tempo e sono di agevole costituzione ed attuazione.

I consorzi, comunità montane ed unioni, invece, sono enti sovracomunali, con autonomia statutaria e regolamentale; dotati di propri organi; di notevole complessità; con ad oggetto la gestione di una pluralità di funzioni e servizi e, per ciò, con durata medio-lunga.

Sulla larga diffusione delle unioni si puntò molto per elevare i livelli minimi gestionali, prevedendo l'erogazione di contributi erariali e regionali. L'istituto, però, non ebbe il successo sperato, perché, l'unione, oltre alla finalità diretta dell'esercizio associato di una pluralità di funzioni e servizi, aveva in se, come risultato ultimo, la fusione degli enti associati, dopo dieci anni dalla costituzione dell'unione.

Il passaggio da unione a fusione o, in alternativa, lo scioglimento, decretò il fallimento dell'unione dei comuni.

Con la legge 265/1999, prima ed il DLgs 267/2000, di approvazione del testo unico sull'ordinamento degli enti locali, furono riconfermate le tradizionali forme associative tra le autonomie locali, ma fu dettata una disciplina meno rigida dell'unione dei comuni, eliminando i vincoli territoriali (non essendo più necessaria l'appartenenza alla medesima provincia), quelli demografici (consentendo anche ai comuni con popolazione superiore ai

♦ Segretario generale della convenzione di Segreteria tra i comuni di Fagnano Castello e di Serra Pedace - Vicesegretario provinciale U.N.S.C.P. di Cosenza

5.000 abitanti di associarsi) e, soprattutto, facendo venir meno la dicotomia finale fusione/scioglimento.

Le innovazioni normative ed i riconfermati incentivi finanziari statali, unitamente alle riduzioni dei trasferimenti erariali ordinari ai comuni, contribuì al notevole affermarsi delle unioni sull'intero territorio nazionale (totale unioni n. 290, di cui 76, nel Sud ed Isole), sia pure con differenze riscontrabili sul piano dell'effettività della gestione associata di servizi e funzioni. Si ripete l'aduso dualismo: al Centro-Nord, le unioni funzionano e bene. Al Sud, si costituiscono, ma non riescono a produrre buoni risultati.

In Calabria, ad esempio, su nove unioni costituite, soltanto tre esercitano di fatto alcuni servizi o funzioni: le altre, sono ancora ferme alla fase di contemplazione delle buone intenzioni, pur avendo, sin da subito, richiesto ed ottenuto gli incentivi finanziari statali.

Le altre forme associative fra enti locali, a parte le comunità montane e le convezioni di segreteria, non sono diffuse. Eppure il legislatore regionale è intervenuto, anche di recente. Con la legge 34/2002, di riordino delle funzioni amministrative regionali e locali, prevedendo la individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni, da definire secondo indici di riferimento demografico, territoriale ed organizzativo.

Successivamente, con la legge 15/2006, di promozione dell'esercizio associato di funzioni e servizi ai comuni, è stata dettata una disciplina molto dettagliata delle varie forme associative; degli incentivi finanziari e delle condizioni numeriche e dimensionali, per accedervi; delle procedure da seguire e dei poteri sostitutivi da attivare in caso di inerzia dei comuni.

Anche in questa occasione si è puntato sulla individuazione di ambiti territoriali e livelli ottimali di esercizio delle funzioni e dei servizi, assegnando alle province la competenza ad adottare ed aggiornare i programmi di riordino territoriale: nonostante la puntuale scansione temporale degli atti da compiere, tutto è fermo e gli enti locali perpetuano le gestioni singole, inefficienti, inefficaci e non economiche di funzioni e servizi.

CONVENZIONI DI SEGRETERIA.

Le convenzioni di segreteria, nell'ambito della gestione in forma associata di uffici e servizi, occupano un posto rilevante per numero di enti coinvolti e per numero di convenzioni stipulate.

La ridotta portata delle fonti normative (l'art. 98, del TUEL prevede che i comuni possono stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale, informandone la sezione regionale dell'agenzia; l'art. 10, DPR 465/1997, precisa che i comuni debbono appartenere alla stessa regione e che la competenza è del Consiglio comunale) che non stabiliscono condizioni, criteri, presupposti, né limiti, hanno favorito l'espandersi a macchia d'olio del convenzionamento in questione.

Il DPR 749/1972, relativo al precedente ordinamento dei segretari comunali, disciplinava la potestà degli enti locali di convenzionare la gestione dell'ufficio di segreteria, prevedendo che i comuni fossero di classe 4^a o 3^a e che appartenessero alla stessa provincia, implicitamente vietando ai comuni di maggiori dimensioni di convenzionarsi.

Si può ritenere che la più permissiva disciplina normativa sia un effetto di quei motivi di sfavore o pregiudizio verso la figura del segretario comunale, che hanno contribuito a riformarne lo status nel 1997: conferma potrebbe trarsi dalla novella legislativa introdotta dall'art. 3, quater, della L 88/2005, che ha permesso la stipula di convenzioni tra comuni

appartenenti a regioni diverse, purché contermini, con omogeneità territoriali e con popolazione fino a 5.000 abitanti.

Per quali ragioni gli amministratori locali hanno valutato con particolare favore il ricorso allo strumento della convenzione per organizzare il funzionamento dell'ufficio di vertice dell'apparato burocratico comunale?

La ragione che emerge dalla lettura delle convenzioni è, fondamentalmente, una: la riduzione della spesa per il segretario comunale!

E' arduo rinvenire quelle esigenze di interesse pubblico, di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia, posti alla base degli atti convenzionali con i quali i comuni dettano le regole per gestire in forma associata i servizi pubblici locali.

Certo, in alcune realtà locali, si pensi alle regioni Piemonte, Lombardia, Liguria e Veneto, le ridottissime dimensioni dei comuni e le connesse ristrettezze finanziarie, rendono obbligata la scelta del convenzionamento, anche per sopperire all'insufficiente numero di segretari comunali operanti in tali regioni.

In altri casi traspare chiaro l'interessamento del segretario titolare in pectore, che supporta la stipula di convenzioni tra enti di medie dimensioni o fra due o più comuni, per conseguire un aumento retributivo od un avanzamento di carriera, mediante la riclassificazione della sede di segreteria (in Calabria, negli ultimi anni, si assiste alla riduzione delle convenzioni, cui non consegue l'aumento delle sedi di segreteria, perché sono sempre più diffuse le convenzioni cui partecipano tre comuni).

Ma l'economicità della gestione dell'ufficio di segreteria è effettivo? E quando il risparmio è reale, esso compensa gli effetti negativi connessi alla ridotta presenza del segretario in ufficio e, soprattutto, la necessità di prestare la propria attività lavorativa presso più enti, è compatibile col pieno esercizio delle competenze che la legge assegna al segretario comunale.

Procediamo con ordine, tenendo a mente le funzioni svolte dal segretario comunale, dirette, anzitutto, ad assicurare la conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti.

Economicità.

Se la convezioni riguarda due comuni, la spesa pro-capite, in virtù della maggiorazione del 25 % della retribuzione, è pari la 62,50% dei costi per il segretario, sostenuti in ipotesi di titolarità piena dell'ufficio di segreteria.

A ciò si aggiunga il rimborso delle spese di viaggio per gli spostamenti da una sede all'altra. Non è raro, inoltre, che il segretario venga nominato direttore generale: talvolta, da parte di tutti gli enti convenzionati! Infine, occorre considerare i costi inerenti i segretari in disponibilità, indirettamente sopportati da tutti gli enti locali, tenuti ad alimentare il fondo per la mobilità dei segretari medesimi.

E' evidente che anche l'intento di ridurre l'impegno finanziario per l'erogazione dello stipendio del segretario comunale, spesso è vanificato da fattori collaterali al funzionamento ordinario dell'ufficio di segreteria.

Effetti delle convenzioni sul corretto ed adeguato funzionamento dell'ufficio di segreteria.

Iniziamo da quelli POSITIVI.

Pochi, pochissimi:

- del primo sì è già detto. Riduzione della spesa per lo stipendio del segretario comunale
- accelerazione della formazione del segretario, intesa come acquisizione di conoscenze ed esperienze, in tempi ridotti, rispetto al segretario che presta servizio presso un solo ente, derivanti dalla varietà delle questioni sottoposte all'attenzione del segretario
- divulgazione di tali conoscenze ed esperienze, a favore dei comuni convenzionati, che beneficino di prestazioni del segretario di alta e variegata professionalità
- incremento della retribuzione percepita dal segretario e, in certi casi, avanzamento in carriera dovuti alla riclassificazione della sede di segreteria.

NEGATIVI.

Sono innumerevoli:

- riduzione dei posti di lavoro. Alla stipula di ogni convenzione, corrisponde, quanto meno, la soppressione di una sede di segreteria
- aumento considerevole dei carichi di lavoro per il segretario
- aumento esponenziale delle responsabilità del segretario che non dispone del tempo necessario a seguire, con la dovuta perizia e diligenza, l'attività degli organi politici e dell'apparato burocratico di due o più comuni
- rallentamento, in conseguenza, dell'azione amministrativa e dilatazione dei tempi
- mancata completezza ed effettività dello svolgimento delle funzioni che la legge assegna al segretario comunale.

Quest'ultimo aspetto che costituisce il prodotto finale e di sintesi degli effetti negativi delle convenzioni di segreteria, ha suscitato, sin dai primi anni successivi alla riforma del 1997, ampie critiche e convergenti discussioni in seno alle organizzazioni sindacali di categoria, prima ed anche, poi, in seno all'Agenzia nazionale per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, nonché nelle articolazioni regionali dell'Agenzia.

Il punto focale delle discussioni è stato, ed è ancora, individuare il modo per garantire il giusto temperamento fra l'esigenza degli enti di esercitare la propria autonomia organizzativa, diretta, anzitutto, ad ottenere risparmi di spesa e la necessità di porre il segretario comunale nelle condizioni di esercitare pienamente le funzioni affidategli dalla legge. Il legittimo e compiuto svolgimento dei compiti del segretario comunale, hanno come meta finale, pur coinvolgendo il profilo - non secondario - del raggiungimento di un soddisfacente grado di perizia, autorevolezza e dignità professionali, il rispetto dei principi costituzionali del buono andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

Può logicamente ritenersi che un segretario impegnato presso tre o quattro enti, riesca a garantire efficacemente e costantemente, che l'azione amministrativa di ognuno dei comuni convenzionati, sia conforme alla legge, allo statuto ed ai regolamenti? Oppure, può, egli, sovrintendere e coordinare con continuità ed efficacia, l'attività dei responsabili dei servizi?

Da questi interrogativi o, potremmo dire, certezze, si sono mossi i dibattiti avviati dai segretari comunali e sfociati, dapprima, in documenti di OOSS e, poi, in atti deliberativi dell'Agenzia per la gestione dell'albo unico dei segretari comunali.

Sia l'Agenzia nazionale che le sezioni regionali, sulla premessa dell'obbligatorietà della presenza di un segretario negli enti locali, hanno elaborato regole, condizioni e limiti, per meglio esplicitare il procedimento per la stipula di una convenzione di segreteria, nonché, per tentare di arginare l'abuso distorsivo dell'istituto della convenzione.

Le Agenzie regionali del Piemonte, del Lazio, della Calabria, delle Marche e dell'Emilia Romagna, sono intervenute per dettare linee guida ai comuni, in materia di convenzionamento degli uffici di segreteria, nel tentativo di ricondurre il fenomeno in ambiti fisiologici e confacenti al ruolo del segretario comunale. Si è stabilito di condizionare la legittimità delle convenzioni alla presenza e rispetto dei seguenti "paletti":

- fattibilità per garantire l'effettivo svolgimento delle funzioni del segretario comunale

- distanze fra gli enti convenzionandi
- condizioni di ristrettezze finanziarie effettive
- principi di buon andamento della pubblica amministrazione e di adeguatezza organizzativa degli enti interessati alla convenzione
- numero e dimensioni demografiche dei comuni
- criteri di funzionalità, per perseguire obiettivi di efficienza ed efficacia

Pregevole è lo sforzo espresso dal Comitato Permanente per le pari opportunità, dall'Agencia nazionale, in occasione del parere reso sulla delibera della sezione regionale Piemonte n. 37/2004 avente ad oggetto "Linee guida per le convenzioni di segreteria".

Il Comitato, con deliberazione n. 15, del 6 ottobre 2005, interpretando sistematicamente le disposizioni normative in materia di convenzionamento ed, in particolare, sulla base dell'art. 6, c. 1, del DPR 465/1997 secondo il quale, il Consiglio di Amministrazione dell'Agencia "provvede alla tenuta dell'albo, alla gestione dei segretari comunali e provinciali e all'amministrazione dell'Agencia" e "definisce le modalità procedurali e organizzative per la gestione dell'albo e dei segretari, nel rispetto di quanto disciplinato dalle leggi e dal presente regolamento", ha condiviso l'attività di regolamentazione svolta dall'Agencia in ordine al fenomeno delle convenzioni, sostenendone la fondatezza legislativa.

Altre argomentazioni, in tal senso, sono state rinvenute dal Comitato, nel rapporto di impiego intercorrente fra il segretario e l'Agencia e, quindi, nella portata degli obblighi datoriali derivanti dalla Costituzione e dalla legge, che impongono all'Agencia di porre in essere tutte le iniziative necessarie a garantire le condizioni che non ledano la salute psico-fisica e la dignità umana e professionale del dipendente, ossia del segretario comunale

Come detto, anche l'Agencia nazionale ha più volte, negli anni, deliberato in merito alle convenzioni, per definire criteri e condizioni validi a limitare l'uso distorto di tale strumento. Così, con deliberazione:

- n. 164 del 2000, è stato sottolineato che le convenzioni per l'ufficio di segreteria, siano stipulate in maniera da consentire al segretario l'effettivo svolgimento delle funzioni previste dalla legge, nel rispetto dei principi generali che presiedono al buon e corretto andamento della pubblica amministrazione, nonché dei principi di adeguatezza organizzativa degli enti interessati alla convenzione

- n. 181 del 2002, si è preso atto che l'istituto della convenzione, in assenza di una norma puntuale, non può costituire un mezzo surrettizio di revoca del segretario ma uno strumento volto a garantire, in armonia con le esigenze dell'amministrazioni comunali interessate, l'effettivo ed ottimale espletamento delle funzioni da parte del segretario;

- n. 270 del 2001, è stato ribadito che allorché, in seguito alla stipula di convenzioni di segreteria venga superata la soglia demografica relativa alla classe di appartenenza degli enti, il provvedimento del Consiglio Nazionale di Amministrazione dell'Agencia, ovvero dei competenti Consigli Regionali, di classificazione delle segreterie comunali e provinciali, ha natura giuridica costitutiva e non meramente ricognitiva, in quanto costituisce presupposto necessario per il passaggio di classe, non essendovi quindi alcun meccanismo di automatica variazione della classe della sede di segreteria in seguito all'avvenuta costituzione della convenzione;

- n. 46, del 2005, sono state ribadite le condizioni e criteri per ritenere le convenzioni rispettose dei parametri di adeguatezza e fattibilità, fissando anche il numero massimo di comuni convenzionandi, in relazione agli abitanti di ciascuno.

I tentativi delle Agenzie nazionale e regionali, di colmare le lacune normative in materia di convenzionamento, adottando provvedimenti di natura amministrativa, non hanno superato il vaglio del giudice amministrativo che, in molte occasioni, è intervenuto, vanificando gli sforzi fatti dalle Agenzie: queste non possono sostituirsi al legislatore per modificare la disciplina sostanziale dell'istituto in trattazione, limitandone l'uso selvaggio, anche se lesivo del ruolo del segretario e di principi basilari per il buon funzionamento degli enti locali.

In materia, le Agenzie possono o prendere atto della costituzione di convenzioni per gestire in forma associata l'ufficio di segreteria o, al più, debbono adottare i provvedimenti di riclassificazione della sede, a seguito di convenzione, per il passaggio ad una classe diversa.

Dell'eccessiva diffusione del fenomeno delle convenzioni e dei connessi effetti deleteri, si occupò anche il CCNL dei segretari comunali e provinciali del 2001: le organizzazioni sindacali firmatarie, in due dichiarazioni congiunte allegate al CCNL, auspicavano la revisione organica della disciplina normativa sul convenzionamento, per soddisfare le esigenze di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché per garantire l'effettivo e compiuto esercizio delle funzioni del segretario comunale.

Nulla è cambiato. Anzi, qualche novità di segno opposto a quelle auspiccate, pare inizi a fare capolino sugli stagionati tavoli della negoziazione per il rinnovo del CCNL dei segretari: per limitare il numero delle convenzioni, o, forse, per ridurre il peso finanziario della categoria – chissà con quale recondita finalità – qualcuno ha proposto di modificare l'attuale maggiorazione della retribuzione del 25%, riconosciuta ai segretari per uffici in convenzione. Non più un aumento di stipendio in misura fissa, ma in misura variabile e da ridurre, in rapporto inversamente proporzionale alle dimensioni ed al numero degli enti convenzionati. Quindi, più numerosi saranno le popolazioni ed i comuni associati, minore sarà la maggiorazione della retribuzione.

Anziché seguire la via maestra della riforma legislativa per ricondurre l'istituto della convenzione in giusti argini, si vorrebbero utilizzare i disincentivi retributivi per indurre i segretari a non accettare la titolarità di sedi convenzionate, analogamente a quanto fu fatto per limitare il ricorso alle reggenze ed alle supplenze, col CCN integrativo del 2003.

Ci si dimentica che i segretari non hanno alcuna competenza in materia di convenzione. I consigli comunali deliberano ed i segretari non sono in condizione di rifiutare la titolarità dell'ufficio convenzionato, anche se esso coinvolge tre, quattro o più comuni.

CONCLUSIONI

Nel generale processo di rilancio della figura del segretario comunale da attuare, anzitutto a livello legislativo, è indispensabile porre mano anche all'istituto trattato per impedire che il convenzionamento selvaggio, continui, da un canto, a minare i principi costituzionali del buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione e, dall'altro, a ledere la professionalità ed il ruolo della categoria.