

SCHEMA Segretario Unione di comuni

Antonio Le Donne

Febbraio 2012

Innanzitutto è bene precisare che attualmente non esiste nessuna disposizione di legge che obblighi gli enti locali a prevedere negli statuti delle costituenti unioni di insediare, quale segretario dell'unione, un soggetto iscritto all'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali.

Al contempo l'evoluzione drastica della normativa nazionale e l'accelerazione istituzionale locale che ne è scaturita hanno reso necessario e impellente un approccio più dinamico della questione da parte delle rappresentanze dei segretari.

Tale approccio ha due significativi livelli di lettura e azione:

1. a livello di impostazione teorico-istituzionale, per come viene configurandosi l'unione dei comuni essa è a tutti gli effetti un ente locale erede diretto (art. 16, comma 5 legge 148/2011: “ *L'unione succede a tutti gli effetti nei rapporti giuridici in essere alla data di cui al comma 9 che siano inerenti alle funzioni ed ai servizi ad essa affidati ai sensi dei commi 1, 2 e 4, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 111 del codice di procedura civile...*”). delle funzioni proprie dei Comuni secondo le forme già previste dal d.lgs. 267/2000 (art. 16, comma 1, legge 148/2011: “*i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti esercitano obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente mediante un'unione di comuni ai sensi dell'articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267; art. 16, comma 2: “A ciascuna unione di cui al comma 1 hanno facoltà di aderire anche comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, al fine dell'esercizio in forma associata di tutte le funzioni fondamentali loro spettanti sulla base della legislazione vigente e dei servizi ad esse inerenti”*); pertanto, trattasi di esercizio associato, obbligatorio o volontario, delle stesse funzioni esercitate dal Comune senza che vi sia una modifica della “veste” giuridica (che accade tipicamente quando un servizio pubblico viene esercitato in forma societaria). Anzi, per ricostruire correttamente l'ambito nel quale ci stiamo muovendo, è fondamentale richiamare il fatto radicale che con la nuova normativa si opera un trasferimento non solo di “servizi”, ma anche di “funzioni” (si veda l'Appendice). Da questa radicale differenza consegue che non può esservi discontinuità nella configurazione e connessa individuazione del soggetto pubblico posto a presidio della funzione apicale della sfera gestionale dell'ente (ente che è esercitante funzioni comunali, in tal caso in forma associata); dunque, in conclusione, il vertice gestionale dell'unione deve essere individuato nel segretario comunale.
2. a livello di approccio sindacale, l'iniziativa si esprime su due piani sia temporali che di interlocutori. Il primo piano riguarda l'immediatezza delle unioni già in fase di costituzione, dove deve prevalere la “moral suasion” e la capacità dei segretari dei comuni coinvolti di sostenere nei confronti gli amministratori la tesi sopra delineata dalla quale consegue di dover prevedere nello statuto esclusivamente la presenza di un segretario iscritto

all'Albo al vertice gestionale dell'unione; sempre su tale primo piano di intervento come interlocutore non locale si può immaginare un incontro per eventuale accordo con ANCI perché possa dare un indirizzo forte in tale direzione. Il secondo piano riguarda la prospettiva futura che si concreta nella Carta delle autonomie. In essa va inserita la esplicita previsione che il segretario dell'Unione è un segretario iscritto all'Albo nazionale dei segretari. In tal caso, ovviamente, l'interlocutore è il Legislatore.

Su tale questione si innesta la valutazione che si dà delle funzioni residue dei cd. Comuni minimi (quelli di cui al comma 1 dell'art. 16 della legge 148/2011 al di sotto di mille abitanti) nei quali, con tutta evidenza, il venir meno delle funzioni caratterizzanti un ente esponenziale della comunità stanziata se non per profili meramente identitari e rappresentativi, comporta il venir meno dell'operatività organizzativa (art. 16, comma 5,*Alle unioni di cui al comma 1 sono trasferite tutte le risorse umane e strumentali relative alle funzioni ed ai servizi loro affidati ai sensi dei commi 1, 2 e 4, nonché i relativi rapporti finanziari risultanti dal bilancio. A decorrere dall'anno 2014, le unioni di comuni di cui al comma 1 sono soggette alla disciplina del patto di stabilità interno per gli enti locali prevista per i comuni aventi corrispondente popolazione.*)

Ne conseguirebbe che, nei predetti comuni, anche la funzione segretariale, quale vertice apicale della sfera gestionale, viene di fatto svuotata di contenuto prestazionale e conseguentemente di plausibilità istituzionale. Di fatto, con le convenzioni di segreteria pletoriche alle quali abbiamo assistito in questi anni, con molteplici comuni minimi associati il ruolo segretariale, come denunciato più volte, è stato svuotato di contenuto realmente gestionale. Oggi, lo svuotamento dell'Ente stesso reca con sé quello della funzione segretariale. In tal senso, invece, il recupero della funzione piena viene a verificarsi nel ruolo di segretario dell'unione che, dunque, non può non essere un segretario iscritto all'Albo.

Appendice

Sul sito istituzionale www.camera.it è reperibile il dossier della Camera dei Deputati, redatto in occasione dei lavori di conversione del D.L. 138/2011 consente di comprendere l'iter seguito a proposito del tema cruciale delle funzioni amministrative fondamentali. Di seguito un passaggio:

*“Le **funzioni fondamentali** dei comuni sono state individuate in via provvisoria dall'art. 21 della legge n. 42 del 2009 individuazione adottata, sempre in via transitoria, dall'art. 3 del decreto legislativo n. 216 del 2010 in tema di fabbisogni e costi standard. Si tratta di una disciplina provvisoria in attesa dell'entrata in vigore della legge statale che individuerà in via stabile le funzioni fondamentali degli enti locali ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettera p), della Costituzione. L'attuazione del dettato costituzionale è stata tentata una prima volta con la legge n. 131 del 2003 che recava la delega, mai esercitata, «per l'individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento» (art. 2). Più di recente, nel corso dell'attuale legislatura, il Governo ha presentato un ampio disegno di legge volto a modificare la disciplina degli enti locali ed a delegare il Governo per l'adozione di una “**Carta delle autonomie locali**”, dove raccogliere e coordinare le disposizioni in materia, che prevede anche l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali secondo il dettato costituzionale. Tale ddl è stato approvato in prima lettura dalla Camera (A.C. 3118) ed è ora all'esame del Senato (A.S. 2259). Per il periodo transitorio e ai soli fini della determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali, l'**articolo 21, comma 2**, della legge n. 42 del 2009 prevede che, nei decreti legislativi di attuazione delle deleghe previste dalla stessa legge, siano provvisoriamente considerate, **in sede***

di prima applicazione, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard, **le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa**, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento sui modelli contabili degli enti locali di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194. I successivi **commi 3 e 4** recano, rispettivamente, per i comuni e per le province, un elenco provvisorio delle funzioni fondamentali da finanziare integralmente sulla base del fabbisogno standard, ai sensi del comma 2. Per i **comuni**, le funzioni, e i relativi servizi, **da considerare provvisoriamente quali funzioni fondamentali** sono:

a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della legge n. 42/2009;

b) funzioni di polizia locale;

c) funzioni di istruzione pubblica, compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica;

d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti;

e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato;

f) funzioni del settore sociale.”