

Al Signor Presidente

**Ai Componenti del
Consiglio di Amministrazione**

SEDE

Oggetto: *Convenzioni di segreteria comunale: considerazioni sui limiti alla discrezionalità dei comuni.*

L'art. 97 del T.U. 8 agosto 2000, n. 267, stabilisce la presenza, necessaria, di un segretario nel Comune e nella Provincia; l'analogo articolo 97 della Costituzione prescrive il buon andamento e l'imparzialità dei pubblici uffici; l'art. 2 del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, prevede che le Pubbliche Amministrazioni ispirino la loro organizzazione a criteri di funzionalità per perseguire obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità.

Ultimamente, ma sempre con maggiore frequenza, i Comuni avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 10 del DPR 4 dicembre 1997, n. 465, attivano l'istituto del convenzionamento dell'ufficio del segretario comunale, spesse volte, però, senza tenere nel debito conto i principi dettati dalle citate disposizioni.

Avviene così che le funzioni del segretario siano disperse in tre, quattro o cinque o più enti, a volte privi di strutture o, al contrario, di entità demografica tale da rendere poco credibile la necessità di razionalizzare il servizio. Inoltre, è sempre più evidente che si sta tentando di far diventare questo strumento, ideato per nobili fini, un mezzo, una "clava" per tenere sotto scacco il segretario, in quanto usato quale "revoca surrettizia" del titolare, grazie a convenzioni di durata limitata a 3 o 6 mesi ed avere, così, mano libera, anche durante il mandato, di sostituire il segretario.

Alla volontà di non rispettare né regole esplicite, né principi di logica e ragionevolezza con applicazioni, eufemisticamente definibili, "selvagge", l'Agenzia dei Segretari, non può assistere passivamente, determinando per un verso il depauperamento

delle sedi, correlato all'aumento del numero dei "disponibili" (nonostante i pensionamenti e mobilità), e dall'altro, e questo è il peggio, uno svilimento della funzione che da "necessaria" diventa, di fatto, opzionale, nominalistica ed assolutamente marginale.

Più volte ho cercato di rappresentarVi le ragioni che mi inducono a ritenere che i Comuni non siano totalmente liberi di costituire tali convenzioni, alla luce degli ultimi avvenimenti, di seguito, cercherò di riepilogarle.

L'art. 10 del DPR 465 del 1997, si è detto, prevede che per le sedi comprese nell'ambito territoriale delle sezioni regionali ed *"anche nell'ambito di più ampi accordi per l'esercizio associato di funzioni"* sia possibile stipulare convenzioni e che competenti a conoscere di tali costituzioni, siano le stesse "sezioni regionali" dell'Agenzia che, come è noto, gestiscono le sedi fino alla classe II[^].

Questo dovrebbe indurci a ritenere che la norma riguardi solo gli enti di minori dimensioni e che, dunque, solo a tali Comuni sia data la possibilità di deroga alla regola - un segretario per ente - fissata con l'art. 97 della legge (TU); in assenza dei requisiti suddetti o quando le convenzioni sono stipulate tra comuni di maggiori dimensioni, gli atti posti in essere non sono coerenti né alla lettera della norma, né ai principi citati.

Oltre che a tali regole, la stipulazione delle convenzioni dovrebbe sempre (come ogni atto amministrativo) essere motivata, rispondere a principi di logica e dare certezza che sia possibile svolgere la funzione convenzionata in maniera più efficiente e, comunque, nel rispetto dei diritti del "lavoratore segretario". Nello specifico, la motivazione della scelta è anche dovuta, non solo per coerenza alla prescrizione dell'art. 3 della legge 241 del 1990, ma anche ex art. 41 della Costituzione, per "garantire la dignità sociale del lavoratore". Dato che il sistema, oggi, non prevede più norme di controllo degli atti, l'unico strumento che resta è "il controllo esterno" (cittadini - Corte dei Conti) che può essere effettuato a condizione che l'atto sia adeguatamente motivato.

Ma non basta. Da un'attenta lettura delle norme emerge che la possibilità di convenzionare l'ufficio di segreteria comunale, e, quindi decidere dell'assetto organizzativo della funzione necessaria del segretario, è nella disponibilità dell'amministrazione esclusivamente all'inizio del mandato elettivo del sindaco - o nel caso di vacanza della sede -, quando si deve, cioè, procedere alla nomina di un segretario (non prima di 60 gg e non oltre 120 gg dall'insediamento) ***"salvo che sia in corso la stipulazione di convenzione per l'ufficio di segretario comunale"*** (art. 15, comma 3, del DPR n. 465/97).

In altri momenti non sembra possibile deliberare convenzioni di segreteria senza contraddire la lettera della legge, che pur rispettando l'autonomia degli Enti la circoscrive, però, a momenti particolari al fine di non pregiudicare la funzionalità del servizio nel corso del mandato elettivo ed in presenza di un contratto con un titolare, poiché, inevitabilmente, si porrebbe in essere una forma di decadenza diversa ed ulteriore rispetto ai casi di nomina e revoca ipotizzato dalla legge e, quindi, una ***"revoca surrettizia"***.

Si ritiene, altresì, che in questi casi l'amministrazione sia anche tenuta al rispetto della "buona fede contrattuale" e pertanto, **non abbia il potere di modificare discrezionalmente ed autoritariamente** il contratto con il segretario (perdente posto), con una riorganizzazione del servizio. Va ribadito, che anche in questo caso, il percorso logico che determina la necessità della riorganizzazione va dimostrato, in modo trasparente. In assenza di ciò l'atto, a nostro giudizio, è illegittimo integrando la fattispecie dell'eccesso di potere.

Si ricorda, a tale proposito, che il Tribunale di Potenza ha emesso nel gennaio di quest'anno, un'ordinanza su ricorso di un segretario, (ex art. 700 c.p.c.), che si è visto privare della sede per effetto di un convenzionamento, nella quale si afferma che "*è illegittima e va disapplicata una deliberazione consiliare di un Comune con la quale, nell'autorizzare la stipula con altro Comune della convenzione per l'istituzione dell'ufficio unico di segretario comunale, secondo l'allegato schema di convenzione, si dispone che in sede di prima applicazione della convenzione, il titolare della segreteria di uno dei due Comuni assuma le funzioni di segretario della segreteria convenzionata, così esautorando il segretario dell'altro Comune; secondo quanto previsto dalla legge, infatti, la possibilità di revocare il segretario comunale sussiste solo per violazione dei doveri d'ufficio (art. 17, 71 comma, legge 127, 1997; art. 100 D.Lgs.267/2000).*"

Anche grazie a quest'ultimo pronunciamento giurisprudenziale, che conforta le ragioni esposte, siamo sempre più radicati nel convincimento che siano illegittime e, quindi da contrastare, certe forme di "*convenzionamento selvaggio*" come quelle: tra comuni aventi una popolazione superiore a 65.000 abitanti o che determinano la perdita del posto (in corso di mandato) ed il collocamento in disponibilità del segretario.

Un atteggiamento acquiescente dell'Agenzia a tali situazioni costituisce un pericoloso segnale, per cui si ritiene che il Consiglio in casi del genere debba pronunciarsi, formalmente, in modo contrario ed, al più presto, provvedere ad approvare dei "criteri" ai quali gli enti possano uniformarsi per convenzionare il servizio di segreteria, che senza ledere la loro autonomia, garantisca nel contempo il rispetto delle norme e dei principi prima rammentati.

Mi auguro che questa mia possa servire a convincerVi.

Cordiali saluti.

Torino, 3 settembre 2001

(*Edoardo Sortino*)