

Convenzioni Segreteria - Criteri

"Una proposta dell'Unione per risolvere la questione delle Convenzioni di segreteria".

La realtà del Convenzionamento fra Comuni della funzione di Segretario Comunale, fra le tante novità portate dalla recente normativa relativa ai Segretari è certamente quella che numericamente ha avuto più applicazione.

Tale applicazione è stata però sino ad ora lasciata proceduralmente e sostanzialmente nel vago, lasciando che i fatti precedessero la norma. Troppe volte però le motivazioni che hanno portato i Comuni a stipulare le convenzioni, hanno esulato le motivazioni poste alla base delle stesse ovvero il miglioramento in termini di efficacia e di efficienza del servizio, lasciando il passo al solo elemento dell'economicità. In altri casi, invece, la norma è stata completamente elusa, perchè le motivazioni erano assolutamente sottaciute e nulla avevano a che fare con la sua "ratio".

Anche se ultimamente l'uso della convenzione sembra poco di moda, è comunque giunto il momento di procedere ad una riflessione su tale istituto in modo da poter determinare dei binari entro i quali tutte le "Parti" debbano stare, per giocare ognuno il proprio ruolo con trasparenza e credibilità.

Premessa:

Il procedimento di convenzionamento della funzione di Segretario è delineato in modo non compiuto (e quasi approssimativo) dall'art. 98 d.lgs. 267/2000 (T.U. ordinamento enti locali) e dall'art. 10 dpr 465-1997 (Regolamento per l'Albo dei Segretari). Inoltre è intervenuta, dapprima in modo agnostico, da ultimo in modo più appropriato, l'Agenzia Nazionale, con le deliberazioni del CdA nn. 135/2000, 270/2001 e 181/2002.

Va ricordato che al provvedimento dell'Agenzia (Nazionale o Regionale a seconda della competenza) è stato sinora riconosciuto solo la caratteristica di presa d'atto delle volontà espresse dai Consigli Comunali interessati. Pertanto non gli è stata riconosciuta alcuna forza di poter contrastare tali volontà. Per inciso, va pure ricordato che allo stesso atto è stata invece riconosciuta la natura costitutiva e non meramente ricognitiva rispetto all'eventuale nuovo inquadramento del Segretario, che pertanto parte solo dalla data della deliberazione dell'Agenzia. Solo ultimamente, si è visto qualche timido accenno di proceduralizzazione dell'atto e quindi anche di determinazione di un qualche riferimento da rispettare nel percorso che porta a tale volontà.

Il ruolo del Segretario:

Va ricordato:

1. che il Segretario è una figura prevista dalla legge come obbligatoria in ogni Comune o Provincia;
2. cosa è chiamato a fare il Segretario: cioè quanto prevede come competenze obbligatorie l'art. 97 del d.lgs. 267/2000 (che normalmente è di gran lunga inferiore a quello realmente svolto dal Segretario, sia che abbia incarichi ulteriori che no).

Quindi ogni convenzione di segreteria non può prescindere da questi primi elementi di giudizio.

Le indicazioni contrattuali: Nel contratto nazionale di lavoro dei Segretari del 16.5.2001, all'art. 3 comma 1, viene affermato che l'esigenza di incrementare e mantenere elevate l'efficacia e l'efficienza dei servizi erogati alla collettività, va temperata con l'interesse alla valorizzazione ed alla crescita della professionalità della categoria dei segretari e del riconoscimento della rilevanza dell'apporto degli stessi nella gestione dei processi di innovazione in atto e nel governo degli enti.

Motivazioni ordinarie delle convenzioni: Normalmente i Comuni e a volte gli interessati, giustificano la decisione di convenzionarsi con le seguenti motivazioni:

1. I Comuni hanno totale autonomia nella decisione di convenzionarsi, quindi non devono ascoltare alcuno, sia esso il/i Segretario/i interessato/i, il sindacato, l'Agenzia;
2. Le convenzioni fanno risparmiare;
3. Dove c'è il direttore generale esterno o i dirigenti, le competenze del Segretario sono ridotte;
4. Qualche volta, anche se non sempre detto, si riscontra la mano di un Segretario dietro la proposta di convenzione (per migliorare la situazione di preuscita dal lavoro e di successivo pensionamento! altra sconcezza!).

Circostanze: Ma ci sono anche altri elementi e circostanze che occorre necessariamente porre alla base di una riflessione che voglia oggettivamente rilevare ciò che è, per indirizzare al meglio le soluzioni da applicare.

Allora, è però anche vero che:

1. Nel servizio prestato dal Segretario va assicurato l'effettivo svolgimento del ruolo e delle funzioni;
2. Il servizio deve assicurare comunque l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa;

3. Non è possibile immaginare un'assenza di limiti fisici, naturali, logistici: per assurdo, in assenza di alcuna limitazione, si potrebbe fare 1 sola convenzione fra tutti i Comuni capoluoghi di provincia. La cosa fa ridere, ma paradossalmente fa rilevare che dei parametri devono pur esistere!
4. La convenzione può anche comportare: a) la modificazione dei carichi di lavoro del Segretario e b) la cessazione di 1 o più Segretari dal proprio lavoro (fare alcuna di queste cose ad un qualunque altro dipendente richiederebbe incontri ed accordi sindacali ad libitum);
5. La spesa sostenuta dagli enti convenzionati si riduce, ma se un Segretario viene a trovarsi senza incarico, la sua spesa viene posta a carico dell'Agenzia (ovvero di tutti i Comuni e Province);
6. A volte, anche se raramente, la convenzione (normalmente della durata di 1 anno e subito dopo viene revocata) può servire per attivare una "revoca" (cioè liberarsi di un Segretario) senza seguire l'ordinaria procedura di questo provvedimento, che contiene comunque una qualche tutela del Segretario.

Considerazioni di prospettiva

Non va dimenticato che i Segretari rappresentano un patrimonio di professionalità importante per le autonomie locali. E che per sempre meglio rendere il servizio agli enti, gli stessi stanno investendo grossi sforzi nella formazione continua manageriale e di direzione dei Segretari, attraverso la Sspal (Scuola Superiore per la Pubblica Amministrazione Locale).

L'obiettivo finale è quello di dare al Segretario anche gli strumenti di analisi e di gestione manageriale, al fine di evitare la diarchia Segretario/direttore generale e condensare nell'unica figura del Segretario il soggetto che accompagna gli amministratori nella gestione dell'ente locale.

L'uso distorto.

Ma vanno sicuramente osteggiati, qualora malauguratamente si verificassero, tentativi di uso strumentale della convenzione quale escamotage più comodo per "revocare" un Segretario.

Va ribadito pertanto che l'istituto, come si evince da varie sentenze, non può costituire un mezzo surrettizio di revoca del Segretario, ma uno strumento volto a garantire, in armonia con le esigenze delle amministrazioni, l'effettivo ed ottimale espletamento delle funzioni da parte del Segretario e che quindi rispettino i principi del buon e corretto andamento della p.a. nonché quello di adeguatezza organizzativa degli enti interessati.

Cosa possiamo fare

Preliminarmente va ricordato che nell'esplicazione dell'attività delle Agenzie Nazionale e Regionali sono presenti obblighi di informazione o di concertazione con le rappresentanze sindacali previsti dagli artt. 7 e 8 del contratto stipulato il 16.5.2001.

Ma, tanto l'Agenzia Nazionale che quelle regionali possono (e per svolgere un ruolo elaborativo, costruttivo e qualificante, devono) dire la loro formulando una proposta rispettosa di tutte le posizioni ed interessi coinvolti.

Va pertanto affermata la necessità che la convenzione, prima che a logiche di risparmio economico-finanziarie, risponda al requisito della fattibilità.

In questo alveo di indirizzo si sono ora poste anche le deliberazioni del Consiglio dell'Agenzia Nazionale nn. 135/2000, 270/2001 e 181/2002, che hanno cominciato a prendere coscienza delle situazioni molte volte insostenibili o ingiustificabili che venivano a crearsi.

Per fattibilità si intende che venga assicurato lo svolgimento integrale del ruolo e delle funzioni del Segretario. Non possono essere ammesse convenzioni irrazionali ed incongrue, ovvero innaturali perché portano ad uno snaturamento della figura e del ruolo del Segretario (a volte al suo annichilimento).

La convenzione deve rispondere anche ad esigenze di funzionalità, di efficacia e di efficienza e non solo quindi a criteri finanziari.

La rispondenza a tali requisiti andrebbe quindi verificata di volta in volta sulla base di elementi che potrebbero essere:

1. la quantità degli enti convenzionati,
2. la popolazione interessata,
3. i servizi erogati direttamente dagli enti,
4. l'entità dei bilanci,
5. la contiguità territoriale ecc.

E' quindi assolutamente importante strategicamente comprendere bene la situazione e sforzarsi di aprire un confronto che ci porti, ed eventualmente a concordare mediante accordi sindacali o istituzionali, con le Agenzie e con le Associazioni degli enti locali, ad impalcare un modus operandi che non pregiudichi il buon andamento della cosa pubblica e che sia rispettoso di tutte le istanze.

Giancarlo Infante
Vice Presidente
della Sezione Regionale dell'Agenzia
dell'Emilia Romagna

Proposta di deliberazione del Cda Emilia Romagna

Oggetto: Convenzioni di Segreteria – Indirizzi procedurali.

RICORDATO che il procedimento di convenzionamento delle Segreterie Comunali è delineato dalle seguenti norme ed atti:

- art. 98 del d.lgs. 267/2000 (T.U. ordinamento enti locali);
- art. 10 del Dpr 465-1997 (Regolamento per l'albo dei Segretari);
- Deliberazioni del Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia nazionale 135/2000, 270/2001 e 181/2002;

RICORDATO che il provvedimento dell'Agenzia ha natura costitutiva e non ricognitiva rispetto all'inquadramento del Segretario. Cioè un eventuale nuovo inquadramento giuridico in altra fascia del Segretario parte solo dalla delibera dell'Agenzia;

CONSIDERATO che:

1. I Comuni (o le Province) hanno autonomia nella decisione di convenzionarsi;
2. Le convenzioni sono generalmente rivolte al risparmio economico o ad un migliore ed omogenea funzionalità di strutture comunali;

CONSIDERATO altresì:

1. che il Segretario è una figura prevista dalla legge come obbligatoria in ogni Comune o Provincia;
2. il ruolo e le funzioni cui è chiamato il Segretario: cioè quanto prevede come competenze obbligatorie l'art. 97 del d.lgs. 267/2000 (che normalmente è di gran lunga inferiore a quello realmente svolto dal Segretario, sia che abbia incarichi ulteriori che no);
3. Nel contratto nazionale di lavoro dei Segretari del 16.5.2001, all'art. 3 comma 1, viene affermato che l'esigenza di incrementare e mantenere elevate l'efficacia e l'efficienza dei servizi erogati alla collettività, va temperata con l'interesse alla valorizzazione ed alla crescita della professionalità della categoria dei segretari e del riconoscimento della rilevanza dell'apporto degli stessi nella gestione dei processi di innovazione in atto e nel governo degli enti;

RITENUTO che quindi ogni volontà di convenzionamento dell'ufficio del Segretario Comunale non possa prescindere da questi elementi di giudizio e che quindi:

- 1 – nel servizio del Segretario va assicurato l'effettivo svolgimento del ruolo e delle funzioni;
- 2 – il servizio svolto deve assicurare comunque l'efficienza e l'efficacia;

- 3 – non è possibile, anche solo per logica, immaginare un'assenza di limiti fisici, naturali, logistici nella decisione di convenzionamento;
- 4 – la convenzione può anche comportare: a) la modificazione dei carichi di lavoro e b) la cessazione di Segretari dal proprio lavoro;
- 5 – la spesa sostenuta dagli enti convenzionati si riduce, ma se un Segretario viene a trovarsi senza incarico, la sua spesa viene posta a carico dell'Agenzia (ovvero di tutti i Comuni e Province);

CONSIDERATO, in prospettiva, altresì:

- Non va dimenticato che i Segretari rappresentano un patrimonio di professionalità importante per le autonomie locali. E che per sempre meglio rendere il servizio agli enti, gli enti locali stessi stanno investendo grossi sforzi nella formazione continua manageriale e di direzione dei Segretari, attraverso la Sspal (Scuola Superiore per la Pubblica Amministrazione Locale).
- L'obiettivo finale è quello di dare al Segretario anche gli strumenti di analisi e di gestione manageriale, al fine di evitare la diarchia segretario / direttore generale e condensare nell'unica figura del segretario il soggetto che accompagna gli amministratori nella gestione dell'ente locale.
- Va ribadito che l'istituto della convenzione non può costituire un mezzo surrettizio di revoca del segretario, ma uno strumento volto a garantire, in armonia con le esigenze delle amministrazioni, l'effettivo ed ottimale espletamento delle funzioni da parte del segretario e che quindi rispettino i principi del buon e corretto andamento della p.a. nonché quello di adeguatezza organizzativa degli enti interessati.

RICORDATO che:

- l'ambito di attività dell'Agenzia regionale è limitato a quanto contenuto nell'art. 6 del Dpr 465/1997, cioè "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";
- Nell'esplicazione dell'attività sono presenti obblighi di informazione o di concertazione con le rappresentanze sindacali previsti dagli artt. 7 e 8 del contratto stipulato il 16.5.2001.

RITENUTO pertanto che vada affermata la necessità che la convenzione, prima che a logiche di risparmio economico-finanziarie, risponda ai requisiti di adeguatezza e fattibilità, ovvero: che deve essere assicurato lo svolgimento integrale del ruolo e delle funzioni del Segretario, e che la convenzione deve rispondere anche ad esigenze di funzionalità, di efficacia e di efficienza e non solo quindi a criteri finanziari;

RITENUTO quindi che la rispondenza a tali requisiti andrebbe verificata di volta in volta sulla base dei seguenti elementi:

- la quantità degli enti convenzionati,
- la popolazione interessata,
- i servizi erogati direttamente dagli enti,
- l'entità dei bilanci,
- la contiguità territoriale.

RITENUTO pertanto utile individuare dei parametri di minima con i quali dover giudicare l'adeguatezza e fattibilità delle proposte di convenzione, da indicare alle Amministrazioni quali linee per una corretta gestione dell'istituto convenzionale;

SENTITA l'Anci e l'Upi;

SENTITI i sindacati rappresentativi dei Segretari Comunali;

D E L I B E R A

1 – Al fini di collaborazione e di indirizzo alle Amministrazioni sul procedimento di Convenzionamento dell'Ufficio del Segretario Comunale, si dichiara che sono ritenuti rispondenti ai parametri di adeguatezza e fattibilità le Convenzioni se riguardano:

- a1) 3 Comuni con meno di 1.000 abitanti ciascuno;
 - a2) 2 Comuni con meno di 10.000 abitanti ciascuno;
 - a3) 2 Comuni di cui uno con meno di 15.000 abitanti ed 1 con meno di 1.000 abitanti;
- b) i Comuni devono appartenere alla medesima Provincia, o essere limitrofi, e comunque non devono essere distanti oltre ... km. l'uno dall'altro;

2 – situazioni particolari saranno verificate di volta in volta sulla base dei seguenti elementi:

- la quantità degli enti convenzionati,
- la popolazione interessata,
- i servizi erogati direttamente dagli enti,
- l'entità dei bilanci,
- la contiguità e la morfologia territoriale.