

UNIONE NAZIONALE SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI UNIONE REGIONALE CALABRIA

ALLA SEZIONE REGIONALE DELLA CALABRIA DELL'AGENZIA AUTONOMA PER LA
GESTIONE DELL'ALBO DEI SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI
CATANZARO

OGGETTO : proposta di delibera sulle convenzioni di segreteria

PREMESSO CHE :

- L'art. 97 del t.u. 8 agosto 2000, n. 267, stabilisce la presenza, necessaria, di un segretario nel comune e nella provincia;
- L'art. 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.

CONSIDERATO CHE:

- Ultimamente, ma sempre con maggiore frequenza, i comuni, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 10 del d.P.R. 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 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 stia tentando di far diventare questo strumento, ideato per nobili fini, un mezzo, una "clava" per tenere sotto scacco il segretario, perché lo si usa strumentalmente quale "revoca surrettizia" del titolare, avvalendosi allo scopo, se necessario, persino di convenzioni di durata limitata, ed avere, così, mano libera nella sua sostituzione anche durante il mandato, cosa, questa, che determina per di più l'ulteriore sicuro irresponsabile risultato di un aumento di spesa del sistema complessivamente considerato, in quanto si realizza l'effetto, per i comuni, di dovere corrispondere compensi aggiuntivi al segretario titolare e, per l'Agenzia, di dovere corrispondere emolumenti a ulteriori segretari in disponibilità.
- **Alla volontà di non rispettare né regole esplicite, né principi di logica e ragionevolezza con applicazioni eufemisticamente definibili "selvagge" dell'istituto, riteniamo che l'Agenzia dei segretari non possa assistere passivamente**, poiché tali decisioni determinano per un verso il depauperamento delle sedi, correlato all'aumento del numero dei "disponibili" (nonostante pensionamenti e mobilità), e dall'altro, e questo è il peggio, uno svilimento della funzione del segretario che da "necessaria" diventa, di fatto, opzionale, nominalistica ed assolutamente marginale.

- .La condizione di marginalità verso cui si spinge il segretario, costretto a dividersi tra più comuni , inoltre si attua anche non consentendogli di fatto i necessari spazi per la cura della sua formazione e del suo aggiornamento professionale, cui pure è tenuto anche per contratto : si arriva all'assurdo che un segretario "non necessario " non può assentarsi per nessun motivo nei comuni in cui presta servizio perchè vi si reca una/ due volte la settimana.

Questa organizzazione sindacale ha sempre ritenuto che i comuni non siano totalmente liberi di costituire tali convenzioni :

1. L'art. 10, del d.P.R. n. 465 del 1997, 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.
2. Questo dovrebbe indurci a ritenere che la norma riguardi solo gli enti di minori dimensioni e che, comunque, solo a tali comuni sia data la possibilità di deroga alla regola - un segretario per ente - fissata con l'art. 97 della legge (t.u.); 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.
3. 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 n. 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.
4. 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 d.P.R. n. 465/97).
5. 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. Diversamente si porrebbe in essere una forma di risoluzione del rapporto ulteriore rispetto ai casi di nomina e revoca ipotizzati dalla legge e, quindi, una "revoca surrettizia".
6. 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 arbitrariamente ed autoritariamente il contratto con il segretario (perdente posto) con una riorganizzazione strumentale del servizio. Va ribadito infatti che 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.

VISTO che:

- il Tribunale di Potenza ha emesso, un'ordinanza n. 1803/2000 in data 20/1/2001 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, comma 71, legge n. 127 del 1997; art. 100, d.lgs. n. 267/2000)".
- I Tribunali di Ascoli Piceno e di Mantova hanno espresso gli stessi principi.
- Anche grazie a quest'ultimo pronunciamento giurisprudenziale (sentenza del Tribunale di Mantova n. 186 del 27/12/2001), che conforta le ragioni esposte, siamo sempre più radicati nel convincimento che siano illegittime e, quindi da contrastare, certe forme di "convenzionamento selvagge" come quelle tra comuni aventi una popolazione superiore a 5.000 abitanti o che determinano la perdita del posto (in corso di mandato) ed il collocamento in disponibilità del segretario., o siano fatte tra più di due comuni , o i cui comuni distino tra loro molti chilometri .
- **RITENUTO pertanto** che vada affermata la necessità che la convenzione, prima che a logiche di risparmio economico-finanziario, 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;
- **Constatata peraltro la necessità di adeguate dimostrazioni circa l'asserito ottenimento di economie da parte di molti comuni che così giustificano le convenzioni in quanto un'analisi delle stesse convenzioni realizzate dimostra che ciò non solo non è sempre vero , ma è vero l'esatto contrario , e cioè che addirittura possono verificarsi aggravii di spesa , a fronte di prestazioni giocoforza ridotte in ciascun Ente da parte del segretario .**
- Visto che **quanto fin qui evidenziato è per di più in linea con i principi affermati dall'Agenzia nazionale , tra l'altro, nelle sue delibere n.164/200 e 181/2002;**
- **RIBADITO che 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, e provvedere ad approvare dei "criteri", ai quali gli enti possano uniformarsi per convenzionare il servizio di segreteria, che senza ledere la loro autonomia, garantiscano nel contempo il rispetto delle norme e dei principi prima rammentati.**

- **VISTO che in Calabria con le convenzioni di segreteria si sono persi 100 posti di lavoro, con grave danno per l'occupazione.**
- **CONSTATATO** che anche altre Agenzie Regionali hanno adottato criteri ed indirizzi.

Si propone l'adozione della allegata delibera avente ad oggetto:” CONVENZIONI DI SEGRETERIA- INDIRIZZI PROCEDIMENTALI ”.

IL SEGRETARIO REGIONALE DELLA CALABRIA DELL'U.N.S.C.P.
DOTT. DOMENICO PRIMERANO

OGGETTO: CONVENZIONI DI SEGRETERIA- INDIRIZZI PROCEDIMENTALI

IL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Udita la relazione del Presidente,

Dopo ampio dibattito;

PREMESSO che l' art. 97 del D. Lgs. n. 267/00 (T.U.E.L.), prevede per Comuni e Province l'obbligatorietà della figura del Segretario;

VISTO l' art. 98 del citato T.U.E.L., che nel riconoscere ai Comuni la possibilità di convenzionarsi per la gestione associata dell'ufficio di segreteria, non intende svuotare ed eludere il principio dell'obbligatorietà del segretario;

VISTA la deliberazione n. 181 del 04.04.2002 con la quale il C.d.A. dell'Agenzia nazionale ha ribadito che *“l'istituto delle convenzioni, 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 delle amministrazioni comunali interessate, l'effettivo ed ottimale espletamento delle funzioni da parte del segretario”*;

CONSTATATO che quanto enunciato dalla citata deliberazione n. 181/2002 è confortato da un ormai consolidato pronunciamento giurisprudenziale (Tribunale di Mantova, Tribunale di Potenza, Tribunale di Ascoli Piceno,) che ha confermato il pieno diritto soggettivo del Segretario, nominato o confermato dal Sindaco, di mantenere il rapporto istaurato fino al termine del mandato dello stesso, salva la possibilità di revoca prima del termine per violazione dei doveri di ufficio con provvedimento motivato, ravvisando, quindi, con tale mezzo una modalità di collocamento in disponibilità del segretario non prevista dalla legge, quindi vietata;

VISTA la deliberazione n. 164 del 27.07.2000 con la quale il C.d.A. dell'Agenzia nazionale ha fissato come linea di indirizzo per le Sezioni regionale in ordine all'istituto delle convenzioni di segreteria che *“le convenzioni per l'ufficio di segreteria, disciplinate dall'art. 10 del D.P.R. n. 465/97, siano stipulate in maniera tale 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”

Ravvisata la necessità di stabilire degli indirizzi procedurali operativi a tutela e salvaguardia dei diritti della categoria dei segretari comunali

Con voti unanimi, espressi nelle forme e modi di legge;

DELIBERA

Per i motivi espressi in narrativa;

La Sezione Calabria dell’Agenzia Autonoma per la Gestione dell’Albo dei Segretari Comunali e Provinciali, nell’ambito delle linee fissate dall’Agenzia Nazionale con le deliberazioni meglio specificate in narrativa ed in considerazione del consolidato orientamento giurisprudenziale in materia, invita i Comuni della Regione Calabria ad osservare il seguente indirizzo in merito alla costituzione di segreterie convenzionate:

La costituzione di una convenzione per l’esercizio in forma associata dell’ufficio di segreteria comunale, una volta trascorsi i centoventi giorni dall’insediamento della nuova Amministrazione comunale, non può in alcun caso comportare il collocamento in disponibilità di segretari.

Non saranno accolte quindi, in nessun modo, le Convenzioni le cui Segreterie convenzionande siano coperte da Segretari titolari.

Le convenzioni per l’esercizio in forma associata dell’ufficio di segreteria, saranno accolte soltanto se consentiranno al segretario l’effettivo svolgimento delle funzioni previste dalla legge, nel rispetto dei principi generali che presidono al buon e corretto andamento della pubblica amministrazione, nonché dei principi di adeguatezza organizzativa degli enti interessati alla convenzione”;

Pertanto:

Non saranno accolte le richieste di convenzione degli uffici di segreteria stipulate tra più di due Comuni, salvo casi eccezionali comprovati da reali ristrettezze di natura economica da dimostrare mediante idonea ed esauriente allegazione di documenti contabili. In tal caso i Comuni interessati, dovranno essere di piccole dimensioni (non più di mille abitanti) e non superiori a tre.

Non saranno accolte, infine, le richieste di convenzione degli uffici di segreteria qualora la distanza chilometrica tra i Comuni interessati sia superiore a 30 chilometri se collegati da strade provinciali o Statali ed a 50 chilometri se collegati da superstrada od autostrada

Il mancato rispetto degli indirizzi menzionati comporterà la mancata presa d’atto da parte della Sezione, della costituzione della segreteria convenzionata e la conseguente non assegnazione del segretario individuato titolare.

La presente delibera sarà inviata al CdA dell’Agenzia Nazionale ed ai Sindaci della Calabria.

