

UNIVERSITÀ DI PISA

Facoltà di Scienze Politiche

*Corso di Laurea Specialistica in Scienze Politiche curriculum
Formazione delle Risorse Umane*

***I SEGRETARI NEGLI ENTI LOCALI NEL TERZO
MILLENNIO***

Relatore:

Prof.ssa Antonia De Lorenzo

Candidato:

Stefania Pellegrini

ANNO ACCADEMICO 2010/2011

*Alla mia famiglia, a Cristiano
e a tutti quelli che mi hanno sostenuto
in questi anni di studio.*

INDICE

I SEGRETARI NEGLI ENTI LOCALI NEL TERZO MILLENNIO

Introduzione *Pag.7*

Capitolo 1

ORIGINI DELLA FIGURA ***Pag.11***

- 1.1 Breve storia della figura del Segretario comunale e provinciale pag. 11
- 1.2 La normativa fino alla legge n. 142/90 e i suoi successivi aggiornamenti pag.13
- 1.3 Riflessi della riforma del Titolo V Cost. sulla figura del Segretario pag.24

Capitolo 2

NORMATIVE DI RIFERIMENTO ***Pag.28***

- 2.1 Il Testo Unico degli enti locali (D.lgs. n. 267/2000) pag.28
- 2.2 D.P.R. n. 465/1997 pag.32
- 2.3 L'accesso alla funzione pag.34
- 2.4 Le norme di disciplina della figura pag.37

Capitolo 3

LA CHIAMATA DALL'ENTE LOCALE ***Pag.65***

- 3.1 La natura giuridica del rapporto di lavoro del Segretario pag.65
- 3.2 L'albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali pag.69
- 3.3 Trattamento economico e inquadramento contrattuale pag.77

Capitolo 4

LA MANSIONE DEL SEGRETARIO ***Pag.88***

- 4.1 La funzione rogante pag.89
- 4.2 La funzione verbalizzante pag.101
- 4.3 La funzione di collaborazione e di assistenza pag.105
- 4.4 La funzione dirigenziale pag.110
- 4.5 Il Segretario – Direttore generale pag.114

Capitolo 5

IL SISTEMA DELLE RESPONSABILITA'

Pag.123

5.1 La responsabilità civile	pag.127
5.2 La responsabilità penale	pag.130
5.3 La responsabilità amministrativa	pag.141
5.4 La responsabilità disciplinare	pag.144
5.5 La responsabilità dirigenziale	pag.148

Capitolo 6

CONCLUSIONI

Pag.151

6.1 Cosa significa essere oggi Segretario dell'ente locale	pag.151
6.2 Futuri sviluppi e prospettive delle istituzioni di vertice	pag.155

Bibliografia

pag.163

INTRODUZIONE

La figura del Segretario comunale e provinciale ha origini antiche, presenti già nella legislazione preunitaria e, successivamente, nella legislazione unitaria. La normativa che nel corso di tanti anni ha interessato tale figura raggiunse una prima risistemazione organica con la legge n. 142/1990 che confermò lo status di funzionario statale del Segretario e demandò ad una successiva legge dello Stato l'istituzione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali. In termini generali, si può affermare che, nella ricostruzione operata dal legislatore del 1990, il Segretario comunale e provinciale era concepito come un organo di vertice dell'amministrazione, diretto collaboratore del vertice politico e della stessa struttura burocratica, garante della legittimità delle deliberazioni del Comune e della Provincia.

Tuttavia, la sostanziale riforma intervenuta in materia, ha stabilito con la legge n. 127/1997 (cd. Bassanini bis), un nuovo inquadramento giuridico del Segretario, sganciandolo dal rapporto organico che lo legava al Ministero dell'Interno e fu così che, il "nuovo" Segretario comunale e provinciale diventò un funzionario pubblico, non più statale, ma dipendente da un'Agenzia nazionale (l'AGES) e iscritto in apposito albo.

Con la funzione principale di consulente giuridico - amministrativo dell'ente locale, in ordine alla conformità dell'azione amministrativa dell'ordinamento, il Segretario continua comunque a esercitare la sua funzione tradizionale di "notaio e cancelliere

dell'ente", rogando i contratti e assistendo e certificando le sedute degli organi consiliari. Il Segretario rimane, oggi, in una posizione di vertice nell'organizzazione burocratica dell'ente, ancorché le sue funzioni dirigenziali siano assorbite dalla nuova figura del Direttore generale.

Oggi, le disposizioni della legge n. 127/1997 (che hanno abrogato i relativi articoli della legge n. 142/1990) sono confluite nel D.lgs. n. 265/2000, agli artt. 96-106, e sono stati completate dal regolamento d'attuazione, approvato con D.P.R. n. 465/1997 e dalla contrattazione collettiva nazionale (in particolare in CCNL del quadriennio 1998/2001). Soppressa l'Agenzia di cui agli artt. 102 e 103 del Testo Unico n. 267/2000, con decreto del Ministero dell'Interno del 30 luglio 2010, oggi è stata nominata una "Unità di Missione", subentrata in tutte le attività al Consiglio d'amministrazione nazionale dell'Agenzia. Mentre, a seguito della legge n. 191/2009, integrata con D.L. n. 2/2010, è stata soppressa in via generale - con eccezione per i Comuni con popolazione superiore a 100 mila abitanti - la figura del Direttore generale.

Con questo lavoro, si cerca di ordinare un ritratto della figura del Segretario, mettendo in luce un quadro generale delle caratteristiche dell'istituzione ed evidenziandone le varie peculiarità normative all'interno dell'ordinamento che rendono necessarie alcune modifiche anche nell'ottica di un nuovo ordinamento delle autonomie locali.

Ebbene, la tesi si struttura in sei capitoli. Il I capitolo descrive le origini della figura del Segretario comunale in cui viene fatto un excursus storico partendo dalla prima legge emanata dopo l'Unità d'Italia fino ad arrivare alle normative più recenti.

Il II capitolo si concentra sulle normative di riferimento del Segretario comunale e provinciale, con particolare riferimento al Testo Unico degli Enti Locali del 2000 (D.lgs. n. 267/2000).

Il III capitolo cerca di mettere in luce la peculiare natura giuridica del rapporto di lavoro del Segretario, analizzando il trattamento economico cui loro spetta (stabilito dal Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro relativo al quadriennio 1998-2001) e l'inquadramento contrattuale.

Il IV capitolo è dedicato alle funzioni e ai poteri del Segretario Comunale e Provinciale negli enti locali previste dal TUEL del 2000.

Il V capitolo è dedicato al sistema di responsabilità a cui sono soggetti i Segretari Comunali e Provinciali che risulta essere lo stesso applicato ai dipendenti pubblici. I principi che sottendono alla responsabilità dei pubblici ufficiali nell'attività amministrativa sono descritti negli artt. 28 e 97 comma 1° e 2° della Costituzione. In particolare viene trattata la responsabilità civile prevista dall'art. 2043 del Cod. Civ.; la responsabilità penale; la responsabilità amministrativa, che si delinea laddove il Segretario o pubblico dipendente arrechi un grave pregiudizio alla Pubblica Amministrazione presso la quale ha un rapporto d'impiego; la responsabilità disciplinare che si applica quando ci sono delle violazioni di doveri di servizio da parte del Segretario o di un dipendente pubblico; e, infine, la responsabilità dirigenziale.

Il VI e ultimo capitolo è dedicato alle conclusioni. In questa parte vengono messe in luce alcune considerazioni sul ruolo assunto oggi del Segretario all'interno dell'ente locale. In particolare viene evidenziato il nuovo ruolo che il Segretario è chiamato a svolgere nell'ambito dell'ente locale a seguito dei cambiamenti avvenuti negli anni '90 che hanno portato gli enti locali a porre maggiore attenzione all'efficienza e agli strumenti manageriali utilizzati dalle imprese. Infine viene delineato un possibile futuro delle istituzioni di vertice. In particolare vengono presi in considerazione argomenti

importanti a sostenimento della tesi per cui, nell'attuale contesto normativo, sarebbero necessarie opportune modifiche ai vertici dell'amministrazione locale.

LE ORIGINI DELLA FIGURA

1.1 BREVE STORIA DELLA FIGURA DEL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE

Il termine Segretario deriva dal latino *secretum*, che era una sorta di archivio in cui si custodivano gli atti, la corrispondenza e le ordinanze del sovrano; *secretarium* era dunque colui al quale si confidavano i segreti, titolo attribuito ai funzionari con mansioni di fiducia.

La nascita delle prime figure di Segretario comunale si ha con l'era comunale che arriva dopo una lunga agonia dei gloriosi Stati Municipali, cioè l'epoca in cui i poteri delle magistrature comunali elettive vengono concentrati nelle mani del principe, che li esercita a mezzo di corpi collegiali, cui spetta di eleggere rettori e gli ufficiali del Comune, sotto il controllo del potere centrale. Bisogna tuttavia considerare che il

processo di formazione di tale figura, anche se arriva nel medesimo momento storico, non assume le medesime sembianze in tutte le varie realtà statali dell'Italia preunitaria.

Ma, nonostante ciò, le varie figure hanno un profilo in comune: la bipolarità delle funzioni (statale e locale), che comporta una particolare mutevolezza ciclica dello status del Segretario: dalla matrice iniziale professionale - privatistica, si passa a quella burocratico - pubblica che, successivamente torna ad essere privatizzata, con la riforma Bassanini del 1997.

Una seconda caratteristica che accomunava i vari Stati è che il cancelliere – notaio - segretario vantava di un ampio ventaglio di attività: da quelle di supporto tecnico, giuridico e contabile (al servizio delle istituzioni locali, di garanzia e legalità dell'azione amministrativa) a quelle di cerniera tra il potere centrale e il particolarismo municipale, con una contemporanea e conseguente instabilità della condizione sociale ed economica. Difatti, storicamente, tale figura rappresenta lo specchio dei vari rapporti tra autorità sovrana e poteri particolari, tra Stato e autonomie territoriali, tra potere centrale e potere locale¹. Ciò è ancora più evidente notando che il Segretario comunale ha ricevuto il massimo di protezione da parte del potere centrale quando l'autorità sovrana trovò espressione con un maggior controllo e condizionamento della periferia e viceversa il minimo di protezione “quando il potere sovrano ha avuto altri strumenti per condizionare il potere locale, e quindi, non ha avuto bisogno di un Segretario fiancheggiatore, ovvero, quando la sua forza non è riuscita ad imporsi nei confronti di

¹ PETRACCHI A., *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, Neri pozza editore, Milano, 1962.

quella espressa dalla comunità, o ancora, quando esso stesso ha deciso di allearsi con il potere periferico, concedendo la massima autonomia alla istituzione locale”.²

Anche se la figura del Segretario comunale ha origine con la nascita dei primi Comuni, è soltanto con l’età moderna che tale figura può essere paragonata a quella attuale, per la sua peculiare posizione di dipendenza dalla P.A. comunale. Se, nel Medioevo il Segretario era come un “cancelliere-notaio” - a servizio della comunità locale, con funzioni di ufficializzazione delle attività amministrative e di gestione degli uffici comunali quindi scelto e pagato dall’ente locale, al quale dipendeva in via esclusiva - successivamente, con l’affermarsi dello Stato Moderno venne meno questo legame di dipendenza, diventando conseguentemente dipendente di un’Agenzia Nazionale (e adesso del Ministero degli Interni), pur legato da un rapporto di servizio con i singoli enti locali. (Mentre, negli stati preunitari, il Segretario era più o meno sottoposto a ingerenze statali nella nomina, nella retribuzione, nelle garanzie e nelle funzioni).³

1.2 LA NORMATIVA FINO ALLE LEGGE N. 142/90 E I SUOI SUCCESSIVA AGGIORNAMENTI

La prima legge che disciplina la figura del Segretario comunale e provinciale ad unificazione avvenuta, è stata la cosiddetta “legge dell’amministrazione comunale e provinciale” del 20 marzo 1865 n. 2248.

² MANUELE S., *Il processo di evoluzione storica della figura del segretario comunale*, Prime note, n. 30, 1998, cit. p.13.

³ AA.VV., *L’ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 200, 554-556.

In questa legge, il Segretario comunale era configurato quale dipendente comunale nominato (e licenziato) dal consiglio dell'ente che poteva anche recedere unilateralmente dal rapporto d'impiego.

Nulla diceva sulla regolamentazione d'accesso alla carriera e del rapporto di lavoro (per le prime norme in argomento si deve attendere il Testo Unico della legge comunale e provinciale del 1889). L'unico vincolo posto dallo Stato alle amministrazioni locali era il requisito della "patente" posto per l'assunzione dei Segretari. La patente era una speciale abilitazione conseguita a seguito di esami sostenuti presso le prefetture⁴.

Inoltre in questa legge emerge la figura del Segretario comunale quale carica municipalizzata, perciò intendendosi uno status di vero e proprio dipendente comunale. Questo era giustificato col fatto che solo un rapporto fiduciario espresso in termini di dipendenza, tra capo dell'amministrazione e Segretario, sarebbe stato in grado di garantire il "massimo dell'efficienza"⁵.

Da ciò discende che la normativa del tempo fosse caratterizzata da profili di accentramento, posto che gli unici ambiti lasciati all'autonomia comunale e provinciale erano la disciplina dello status del Segretario e l'organizzazione interna degli enti stessi. Un primo cambiamento si ebbe, invero, con la legge del 7 maggio 1902 n. 144, che per prima regolamentò anche lo status di Segretario comunale e provinciale, pose come norma d'accesso all'incarico il superamento di un esame abilitante, ma (soprattutto) stabilì il raggiungimento di una maggioranza qualificata in sede di votazione consiliare sulla nomina e revoca del funzionario. E' con questa legge che si ebbe una prima stabilizzazione del Segretario.

⁴AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 200, p.555.

⁵ AA.VV., con il coordinamento di ITALIA e BASSANI, *Le autonomie locali*, Milano, 1990, p. 678.

Con il R.D.L. n. 1953/1928 si ha un'inversione di tendenza in materia di dipendenza dei Segretari comunali. Si passa dalla "municipalizzazione" alla "statalizzazione" di detta figura, giustificata da una necessità di garantire un miglior funzionamento e un miglior rendimento dei servizi attraverso una più rigorosa selezione del personale e sottraendo il medesimo dall'influenza dell'ambiente locale, e dalla necessità di tutela delle minoranze politiche e della cittadinanza.⁶

In questo modo il Segretario comunale diventa un funzionario statale, la cui nomina compete al Ministro degli Interni o al Prefetto nel rispetto delle procedure previste dalla legge. Con questa normativa s'istaurava un rapporto speciale tra Ministro dell'Interno e Segretari, che tutt'oggi continua ad essere il modello fondamentale. Si riconferma ancora il carattere accentratore della normativa nazionale, sottraendo agli enti locali la residuale autonomia in materia di status dei Segretari comunali. Si realizzava così appieno la politica di accentramento e controllo, portata avanti dal governo Mussolini.

Caduto il regime fascista, tuttavia, rimase il dubbio sulla necessità o meno di mantenere lo status di Segretario comunale statalizzato. In particolare, durante i lavori dell'Assemblea Costituente, alcuni avanzarono l'ipotesi, fortemente anticipatrice, della creazione di un albo dei Segretari comunali dal quale i Sindaci e i Presidenti di provincia avrebbero potuto scegliere i vari Segretari a seguito di una procedura concorsuale; in quella sede, però, l'ipotesi rimase tale e, respinta, il Segretario continuo ad essere un dipendente statale.⁷

Detta disciplina restò confermata con la successiva conservazione delle allora vigenti normative in materia, quali il TULCP approvato con D.R. n. 383/1934 (di introduzione della riforma organica degli enti locali), la legge n. 851/1942 (la quale unifica la carriera

⁶ Si veda: AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2001.

⁷ MANITTO A., *Stato giuridico dei Segretari comunali*, in Nuova rass., 1946, p.514.

di Segretario comunale con quella di Segretario provinciale), la legge n. 604/1962 (che rese definitivamente obbligatorio il requisito della laurea per l'accesso al pubblico concorso), la legge n. 107/1968, il D.P.R. n. 749/1972 ("Nuovo ordinamento dei Segretari comunali e provinciali") e la legge n. 142/1990.⁸

La statalizzazione dei Segretari però, fece sorgere il problema della costituzionalità di una tale previsione legislativa in relazione agli art. 5, 128 e 130 Cost.; sulla questione, la Corte Costituzionale⁹ si espresse nel senso della conformità a Costituzione dell'art. 4 legge n. 851/1942 e degli art. 23 e 46 legge n. 604/1962, sempre che l'intervento del legislatore statale si fosse mantenuto "entro i limiti rappresentati dalla necessità di soddisfare esigenze di carattere generale", lasciando agli enti locali "quel minimo di poteri richiesti da quella autonomia di cui, anche in questo settore essi devono godere".

La legge n. 142/1990, come sopra citato, non apportò modifiche in ordine allo status del Segretario comunale e provinciale. E' da precisare che, in occasione del varo della legge, emersero in sede di dibattito parlamentare una pluralità di posizioni in ordine allo status del Segretario comunale e provinciale: a) permanenza della statalizzazione; b) provincializzazione e municipalizzazione; c) configurazione quale libero professionista iscritto in un albo nazionale (soluzione che avrebbe consentito sia un'autonomia dal potere locale che da quello centrale).

L'orientamento che prevalse, fu cristallizzato nell'art. 52 della legge n. 142/1990, ed è una combinazione della prima e della terza delle posizioni.

Infatti viene nuovamente confermata la configurazione del Segretario comunale quale funzionario dello Stato, rinviando ad una legge successiva l'organica disciplina dello status, e in aggiunta, viene istituito (ex-novo) un albo nazionale dei Segretari

⁸ BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001, p.1.

⁹ Corte Cost. 21-28 marzo 1969, n. 52.

territorialmente articolato¹⁰. Con questa legge (per la prima volta dopo il T.U. del 1934), viene introdotta nel nostro ordinamento una riforma organica degli enti locali, oltretutto dando finalmente una (quasi) completa disciplina delle funzioni e del ruolo del Segretario comunale e provinciale.

L'art. 52 della legge n. 142/1990 prevedeva che con successiva legge dello Stato sarebbero stati disciplinati i requisiti professionali per l'iscrizione all'albo, la classificazione degli enti ed il trattamento economico, le attribuzioni e le responsabilità, i trasferimenti e i provvedimenti disciplinari, le modalità di accesso e progressione in carriera; sarebbe stato, altresì, istituito un organismo collegiale - presieduto dal Ministro dell'Interno (o da un suo delegato e composto pariteticamente da rappresentanti del Ministero dell'Interno) degli enti locali e dei Segretari - competente per la tenuta dell'albo e per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di amministrazione dei Segretari comunali e provinciali¹¹. Tuttavia, la legge che avrebbe dovuto istituire e disciplinare l'albo dei Segretari e l'organismo di gestione dello stesso non è mai stata emanata, per cui si è continuato ad applicare il regime preesistente.

Dopo l'emanazione della legge n. 142/1990 i successivi interventi normativi in materia di Segretari comunali sono stati diversi: l'uno, il D.L. n. 55/1995, oggetto di innumerevoli e successive reiterazioni, di cui l'ultima datata il 30 agosto 1996, il quale ridisegna seppure in via transitoria le procedure concorsuali per l'accesso e la progressione di carriera; l'altro il c.84 dell'art. 1 della legge n. 549/1995, che rappresenta la prima disposizione di legge che esprime un deciso indirizzo nel senso di una profonda revisione del sistema di nomina e revoca dei Segretari comunali,

¹⁰ BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 1998, p.5-6.

¹¹ AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA Milano, 2001, p.557 e BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 1998, p.6.

aggiungendo al c.1 dell'art. 52 della legge n. 142/1990, la previsione che il Segretario è “nominato e revocato d'intesa con il Sindaco e con il Presidente della provincia” (norma però di natura solo programmatica e quindi necessitante di successivi interventi legislativi ai fini della concreta applicabilità, interventi di cui non vi sarà traccia sino alla legge n. 27/1997)¹².

Nel decennio trascorso dall'emanazione della legge n. 142/1990, sono intervenuti grandi cambiamenti nella vita politica. I partiti che avevano dominato la scena politica dal secondo dopo guerra in poi sono scomparsi o hanno cambiato nome e colorazione ideologica. Le spinte autonomiste o federaliste, che hanno fatto identificare a buona parte dell'opinione pubblica un assetto federale del Paese con la ricetta per l'eliminazione della corruzione e degli sprechi, hanno convinto quasi tutti i partiti, da sinistra a destra, dell'opportunità di concedere agli enti locali ed alle regioni una maggiore autonomia, talvolta confusa con il federalismo.¹³

In ogni caso, giunto il momento propizio per affrontare il nodo della legge di disciplina dell'albo e delle carriere dei Segretari, le condizioni di fondo erano talmente cambiate che non si poté più pensare ad una semplice attuazione dell'art. 52 della legge n. 142/1990, ma si dovette necessariamente procedere ad un ripensamento dell'intera figura, che ne ha cambiato tanto i connotati da giustificare l'opinione di chi sostiene che

¹²BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001, p.2.

¹³AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA Milano, 2001, p.558. Le figure del prefetto e del Segretario comunale, a prescindere dai loro reali meriti o demeriti, sono state sovente viste come simboli dell'oppressione del potere centrale sulle autonomie locali. In una vera e propria competizione per conquistare i favori dell'opinione pubblica, si sono sentiti autorevoli esponenti di diversi partiti affermare che i problemi degli enti locali nascevano dall'ostracismo dei prefetti o da un controllo asfissiante che lo Stato avrebbe praticato attraverso i pareri di legittimità dei Segretari comunali. Tutte queste cose, semmai, potevano essere vere nella prima metà del ventesimo secolo, in ben diverse temperie politiche. E' pur vero che, in molti casi, il potere centrale (ma non certo i Segretari comunali), anche negli ultimi anni, si è dimostrato miope di fronte alle esigenze ad alle istanze delle autonomie locali.

“quella figura mantiene pressoché solo la denominazione di ieri”¹⁴. Che un disegno tanto radicale abbia trovato cittadinanza in una legge omnibus e diretta ad altri fini (essendo almeno nel titolo dedicata alla semplificazione dei procedimenti amministrativi), dipende esclusivamente da fatti contingenti, e nulla toglie all’importanza della riforma.

Con una serie di norme adottate con urgenza e confuse nel calderone dell’art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, fra quelle che il legislatore stesso definisce “ulteriori disposizioni in materia di semplificazione dell’attività amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo”, è stata adottata una riforma di importanza fondamentale nella vita amministrativa degli enti locali, lungamente attesa e dalla portata estremamente innovativa. E’ la riforma del ruolo e dello status del Segretario comunale e provinciale.

Il successivo regolamento di attuazione, approvato con D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, ha completato la definizione dell’assetto ordinamentale, in attesa della prossima disciplina che sarà prevista nel contratto collettivo nazionale di lavoro (in corso di trattativa fin dal 1998)¹⁵.

La legge n. 127/1997, meglio conosciuta come la legge Bassanini bis, anzitutto, innova radicalmente lo status di Segretario comunale e provinciale il quale non è più funzionario del Ministero dell’Interno, ma di un’agenzia appositamente istituita, l’Agenzia Autonoma per la Gestione dell’Albo dei Segretari. Inoltre con questa legge il Segretario non è più il vertice dell’apparato burocratico dell’ente con funzioni gestionali come era precedentemente. Infatti con questa legge il Segretario è concepito come

¹⁴ BARUSSO E., cit., 102.

¹⁵ AA.VV., *L’ordinamento degli enti locali*, IPSOA Milano, 2001, p.558.

consulente giuridico amministrativo, scindendo le funzioni gestionali proprie della dirigenza da quelle consuntive proprie del Segretario dell'ente.

Questa linea era già stata resa nota con il D.lgs. n. 77/1995 così come modificato dal D.lgs. n. 336/1996, il quale aveva preso a riferimento solo i dipendenti dell'ente come responsabili delle funzioni di servizio, tra i quali non poteva rientrare il Segretario, in quanto dipendente statale.

Anche per quanto riguarda l'accesso alla carriera, questa legge apporta dei radicali cambiamenti in quanto viene attribuito al Capo dell'amministrazione (Sindaco o Presidente di provincia) il potere di nomina e revoca del Segretario, nell'ambito dell'apposito albo dei Segretari¹⁶.

Per quanto riguarda le competenze del Segretario comunale è solo con legge n. 191/1998, la cosiddetta Bassanini-ter, che vengono apportate novità: fu sostituito, il c.3-bis dell'art. 51 della legge n. 142/1990 (cfr. l'art. 2 comma 13) prevedendo che, nei comuni privi di personale con qualifiche dirigenziali, il Sindaco possa attribuire le competenze gestionali proprie della dirigenza, in tutto o in parte, al Segretario dell'ente in alternativa ai responsabili di ufficio o di servizio. Questo significò consentire una concentrazione in capo ad un unico soggetto del ruolo consultivo e di quello gestionale.

Non solo: così fu introdotto un nuovo elemento di eterogeneità nell'ordinamento delle autonomie locali, in quanto si differenziarono quei Comuni e Provincie che avevano personale dirigenziale da quelli invece che ne erano privi e che potevano quindi avvalersi di suddetta facoltà; inoltre, tra i Comuni che erano privi di organico con competenze dirigenziali, vi erano quelli in cui il Sindaco aveva espressamente attribuito

¹⁶ Si veda: AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA Milano, 2001.

le competenze dirigenziali al Segretario e quelli in cui, nonostante tutto, ciò non era avvenuto.¹⁷

Il più recente T.U. delle autonomie locali approvato con D.lgs. n. 267/2000, propone oggi una grossa novità in materia di status del Segretario comunale e provinciale.

Il c.1 dell'art. 97 non lo definisce più "dirigente o funzionario pubblico", ma semplicemente "dipendente dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali", per effetto di una modifica all'originario schema del T.U. derivante da un parere espresso dal Consiglio di Stato, nel quale furono affermate:

1. la superfluità della qualificazione "pubblico" in quanto derivante comunque dalla dipendenza dell'Agenzia; 2. la qualificazione di "dipendente pubblico" (da considerarsi superata dalla privatizzazione del pubblico impiego, afferente anche i Segretari comunali e provinciali, per cui si dovrà parlare di "dipendente di pubbliche amministrazioni"); 3. la qualificazione come "dirigente o funzionario", è superata e, in ogni caso, definitivamente superata da un atto impegnativo del Governo, cioè dall'atto di indirizzo per la disciplina contrattuale del rapporto di lavoro dei Segretari comunali e provinciali, rivolto all'ARAN e adottato dal presidente del Consiglio dei Ministri.

L'art. 36 del TUEL individua anche i soggetti destinatari dell'attività di assistenza giuridico - amministrativa svolta dai Segretari, risolvendo un'ulteriore problema di incongruenza di interpretazione della legge n.142/90. Infatti, il predetto articolo, nell'elencare quali organi del Comune e della Provincia, Sindaco e Presidente della provincia, Giunta e Consiglio, li definisce espressamente come "organi di governo", e ciò a differenza del previgente art. 30 della legge n. 142/90 che parlava genericamente di "organi", formulazione che aveva fatto sorgere l'interrogativo se, quando la legge

¹⁷ BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001, p.6.

parlava di “organi” del Comune e della Provincia, anche in tema dei destinatari dell’assistenza del Segretario, avesse voluto riferirsi a tutti gli organi, oppure ai soggetti legittimati ad esprimere all’esterno la volontà dell’ente, (ivi compresi i dirigenti), oppure solo a quelli espressamente definiti tali dall’elenco di cui l’art.30 della legge n. 142/90.

Successivamente la legge n. 388/2000 (legge finanziaria per il 2001) fa riferimento indirettamente al Segretario comunale o quantomeno ai Segretari dei Comuni con meno di 3.000 abitanti. In detti enti l’art. 53 c.23 infatti, consente che il regolamento possa prevedere l’attribuzione della responsabilità gestionale di uffici e servizi a membri della Giunta, qualora si riscontri la mancanza non rimediabile di idonee professionalità nell’ambito dei dipendenti. Si tratta di una previsione normativa che ha un’incidenza indiretta sul ruolo del Segretario comunale, in quanto la figura del Sindaco - responsabile di servizi o l’assessore-responsabile è concepita in termini di eccezionale alternativa rispetto a quello del Segretario comunale responsabile di servizio.¹⁸

Un’ultima modifica apportata alla materia dei Segretari comunali e provinciali la si è avuta con il D.L. 31 maggio 2010 n. 78 (convertito nella legge n. 122/2010): per quanto riguarda la gestione dei Segretari, la stessa non compete più all’Agenzia Autonoma per la gestione dell’Albo dei Segretari comunali e provinciali (Ages), così soppressa, bensì al Ministero dell’Interno come era anche in passato. Infatti, la legge prevede che il Ministero dell’Interno succede, a titolo universale, alla predetta Agenzia e che le relative risorse strumentali e di personale nonché il fondo di cassa sono trasferite presso il medesimo Ministero. Con decreto del Ministero dell’Interno, di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, sono state stabilite le date di effettivo esercizio

¹⁸ BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001, p.6-8.

delle funzioni trasferite e individuate le risorse umane, strumentali e finanziarie riallocate presso il Ministero dell'Interno.

Viene anche precisato che i dipendenti a tempo indeterminato sono inquadrati nei ruoli del Ministero stesso, ed è disposta, inoltre, la soppressione del contributo di cui all'art. 102, c.5, del d.lgs. n. 267/2000 (noto come fondo di mobilità) a partire dal primo gennaio 2011. E' infine disposta l'abrogazione dell'art. 102, 103 dello stesso D.lgs. relativi all'Ages, ed è previsto che tutti i richiami alla soppressa Ages di cui al citato art. 102, sono da intendersi riferiti al Ministero dell'Interno. Quindi considerato che l'art. 97 del D.lgs. n. 267/2000 stabiliva che il Comune e la Provincia hanno un proprio Segretario originariamente dipendente dell'Agenzia di cui si parla all'art. 102, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 122/2010, i Segretari comunali e provinciali (a distanza di poco più di un decennio) sono nuovamente dipendenti del Ministero dell'Interno.

Con l'entrata in vigore della legge n. 122/2010, dunque, sono decaduti gli organi di gestione dell'Agenzia (Consiglio di Amministrazione nazionale, Consigli di amministrazione delle sezioni regionali, Presidente, Vice Presidente) e cessati dagli incarichi il direttore generale e il vice direttore generale.

Per garantire la continuità del servizio il Ministero dell'Interno ha disposto, con proprio decreto del 31 luglio scorso, l'istituzione di un'apposita Unità di Missione nell'ambito dell'ufficio di Gabinetto del ministro alla quale è stato affidato l'incarico di svolgere le attività degli organi soppressi fino al perfezionamento del processo di riorganizzazione previsto dalla legge.

La soppressione delle Ages con il conseguente ritorno dei Segretari al Ministero dell'Interno, considerato il quadro costituzionale vigente (anche per effetto della riforma

del Titolo V della Costituzione radicalmente diverso da quello vigente prima del 1997, anno in cui fu costituita l'Agenda in argomento e i Segretari non furono più dipendenti del Ministero dell'Interno), non può considerarsi irrilevante per le funzioni e l'ordinamento dei Segretari comunali e provinciali (ma di questo ne parleremo più dettagliatamente nelle conclusioni).¹⁹

1.3 RIFLESSI DELLA RIFORMA DEL TITOLO V SULLA FIGURA DEL SEGRETARIO

La legge n. 3 del 2001 di revisione del Titolo V della Costituzione non ha apportato dirette modifiche alla figura del Segretario comunale e provinciale. Tuttavia la stessa materia è stata investita delle novità della suddetta legge.

Anzitutto, pur senza addentrarsi nei numerosi problemi nascenti dalla riformulazione dei vari articoli del Titolo V della Costituzione, appare utile ribadire che il novellato art. 117 limita la potestà legislativa dello Stato alle sole materie tassativamente elencate, mentre alle regioni è attribuita una competenza legislativa generale, subordinata ai soli – e pochi – principi fondamentali riservati alla legge statale.

Alle regioni è inoltre attribuita quella competenza residuale prima riservata alla normazione statale, in quanto "spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

¹⁹ Si veda: Soppressione delle Ages e possibili riflessi sull'ordinamento e sulle funzioni dei Segretari comunali e provinciali, brevi note di commento sull'art.7, commi 31 *ter* e seguenti, della legge 122/2010, in www.neldiritto.it/appdottrina.

Per quanto riguarda i rapporti tra Stato ed enti territoriali, con la riformulazione dell'art. 114, la Costituzione ha posto su un piano di pari dignità, quali soggetti costitutivi della Repubblica Italiana, Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato. E' stato, perciò, costituzionalizzato il principio di sussidiarietà verticale.

I Comuni e le Province (al pari delle Città metropolitane e delle Regioni) godono inoltre di propria autonomia non più "nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni", come stabilito dall'art. 128, ora abrogato, ma "secondo i principi fissati dalla Costituzione".²⁰

Traendo, in sintesi, le conclusioni, dal nuovo dettato costituzionale appare evidente come la riforma abbia riservato allo Stato la sola individuazione dei principi generali cui devono conformarsi la potestà legislativa regionale, l'autonomia statutaria e la potestà regolamentare degli enti locali.

Dovrebbe perciò essere considerata illegittima la cattiva abitudine invalsa anche nei tempi più recenti di disciplinare con legge nel dettaglio materie e situazioni non più rientranti nella legislazione statale esclusiva.

Ma anche la legislazione regionale, nel rispetto dei principi indicati dalle norme statali, dovrebbe contenere linee ed indirizzi fondamentali cui gli enti territoriali si devono attenere, rifuggendo da una normativa particolareggiata e di dettaglio che potrebbe indurre ad un neo-centralismo regionale lesivo di quell'autonomia che ora la Costituzione direttamente riconosce agli enti locali non soltanto con l'attribuzione dell'autonomia statutaria, ma anche con l'attribuzione diretta della potestà regolamentare.

²⁰ Si veda: GRACILI R. e MELE L., *Il Segretario comunale e provinciale dopo la riforma costituzionale*, in www.bollettinosegretari.it, 2003.

Proprio questa potestà regolamentare ha oggi assunto una nuova e diversa configurazione in conseguenza della sostituzione dell'art. 117 della Costituzione, operata con la legge n. 3/2001.

La riformulazione del citato art. 117 induce, infatti, a ritenere che debba essere radicalmente rivista la tradizionale teoria secondo cui i regolamenti costituivano fonti normative secondarie fondate sulle leggi, che ne determinavano i caratteri e l'ambito di intervento.

Questa potestà regolamentare oggi non trae più origine da particolari disposizioni legislative, ma assume una portata ampia e generale riconosciuta in modo diretto ed immediato dalla Carta Costituzionale in sintonia con il principio di sussidiarietà sempre più affermatosi a livello europeo²¹. Attraverso la potestà regolamentare, il Comune ha la facoltà di attribuire, attraverso i suoi regolamenti, ulteriori funzioni al Segretario comunale, oltre a quelle già attribuitegli dalla legge statale, così come disciplinato dall'art. 97 del T.U.

Nel nuovo quadro istituzionale venutosi a delineare con la riforma del Titolo V della Costituzione è sembrato ad alcuni di poter affermare che l'ampia facoltà di cui ora godono gli enti locali nell'autodeterminazione della propria struttura organizzativa consente a Comuni e Province di eliminare dal proprio ordinamento la figura del Segretario.

Alcuni Comuni, anzi, avevano già tratto estreme conseguenze da questa tesi giungendo ad adottare norme statutarie che in modo – più o meno – esplicito eliminano il Segretario dall'organizzazione istituzionale dell'ente. Ma allo stato attuale della legislazione, la soppressione della figura del Segretario è da considerare

²¹ GRACILI R. e MELE L., *Lo Jus aedificandi come diritto pertinente alla proprietà, nel "Il Cons. Stato"*, 2002, n. 3, p. 848.

costituzionalmente illegittima in quanto contraria ai principi fondamentali del nostro ordinamento.

Questa tassativa disposizione contenuta nell'art. 97 del predetto Testo Unico non può essere ritenuta abrogata o resa inefficace dalle modifiche costituzionali, non per altro l'art. 1 dello stesso T.U. stabilisce che le sue disposizioni costituiscono principi informatori dell'ordinamento degli enti locali.²²

Comuni e Province dunque, allo stato attuale della legislazione, non possono modificare lo status del Segretario e tantomeno abolirne la figura poiché, come ha rilevato la Corte Costituzionale²³, dopo la riforma della Costituzione, e specialmente nella fase di transizione dal vecchio al nuovo, dovranno essere rispettati i principi fondamentali "comunque risultanti" dalla legislazione già in vigore.²⁴

²² Il T.A.R. del Lazio, Sez. II-bis, con ordinanza 11 luglio 2002, n. 4066/02, ha disposto la sospensione della deliberazione con la quale un Comune stabiliva l'abolizione della figura del Segretario.

²³ Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407.

²⁴ GRACILI R. e MELE L., *Il Segretario comunale e provinciale dopo la riforma costituzionale*, in www.bollettinosegretari.it, 2003.

NORMATIVE DI RIFERIMENTO

2.1 IL TESTO UNICO DEGLI ENTI LOCALI (D.LGS. n.267/2000)

Il D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) si colloca simbolicamente alla conclusione di un decennio di riforme in materia di enti locali.

Nel decennio 1990/2000 si è sviluppato un intenso itinerario riformatore. Un itinerario avviato, con l'approvazione della legge n. 142/1990, aprendo un percorso alquanto meno complesso, che ha segnato il suo momento più dirompente nel 1993; quando, sull'onda degli scandali di "tangentopoli" e della crisi del sistema politico che l'accompagna e ne consegue, si approva la legge n.81 sull'elezione diretta del Sindaco.

In seguito, un'ulteriore tappa è compiuta nel 1997, con l'avvio (in forza della delega contenuta nella legge n. 59) di un ambizioso processo di decentramento delle funzioni dallo Stato alle Regioni ed Enti locali; processo che trovò attuazione, anzitutto, con il D.lgs. n. 112 del 1998.

Nel 1999, ancora dopo una numerosa e sparsa serie di aggiustamenti e ritocchi, si procede, con la legge del 3 agosto 1999, n. 265, alla revisione della complessiva legge n. 142.

Per concludere questo processo di riforme, rimaneva ancora l'esigenza di raccogliere, organizzare e coordinare in un organico corpo normativo le disposizioni che variamente (e spesso, disordinatamente) si riferivano agli enti locali.²⁵

La legislazione in materia di enti locali, infatti, soffre tradizionalmente di grande frammentazione, incoerenza, disorganicità. Nemmeno le incalzanti trasformazioni degli anni '90, poi, avevano saputo far fronte a questi problemi, producendo, anzi ulteriore sovrapposizione di fonti normative e problemi di coordinamento. In seguito a questo processo di affermazione dell'autonomia, gli enti locali (in larga misura liberati da una serie di vincoli e da ingerenze esterne), posti in grado di dotarsi di assetti e strumenti più efficienti, necessitavano dunque di un quadro normativo organico, stabile e chiaro.

Così, il Testo Unico approvato con il decreto n. 267 del 2000 si è posto come elemento chiave, nella evoluzione dell'ordinamento locale in Italia, destinato a riunire in quadro sistematico, le disposizioni vigenti con l'ultimo decennio delle riforme locali, occupandosi in particolare di: a) ordinamento in "senso proprio" e strutture degli enti locali; b) sistema elettorale, ivi comprese l'ineleggibilità e l'incompatibilità; c) stato giuridico degli amministratori; d) sistema finanziario contabile; e) controlli; f) norme

²⁵ Si veda: VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il mulino, Bologna 2005.

fondamentali sull'organizzazione degli uffici e del personale, ivi compresi i Segretari comunali.

Composto da 275 articoli, il Testo Unico è impostato (anche nella disposizione degli argomenti) sulla base della legge n. 142 del 1990.

Il Testo Unico - nel solco della tradizionale finalità che con questa tipologia di fonte del diritto si persegue - non si è mai proposto l'obiettivo di innovare complessivamente il sistema, ma semmai quello di coordinare le disposizioni precedenti; disposizioni nei confronti delle quali, comunque, opera anche un effetto di "novazione", sì che dalla sua entrata in vigore è ad esso, e non alle precedenti norme richiamate, che occorre fare riferimento.

Un'ultima considerazione da fare è che le norme del Testo Unico, con i suoi numerosissimi richiami al testo costituzionale, vanno lette alla luce delle modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione, (dedicato alle Regioni, Province ed Enti locali, ad opera della legge costituzionale 18/10/2001, n. 3) ed alla relativa legge di attuazione n.191/2003 (cd. legge la Loggia). Tale ultima riforma costituzionale fornisce un esplicito riconoscimento di rango massimo al processo di decentramento iniziato negli anni novanta, ribaltando anzitutto l'ordine dimensionale dei centri decisionali in cui si riparte la Repubblica. Infatti, il novellato art. 114 Cost. dispone che essa è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dalle Regioni, tutti enti autonomi collocati su di uno stesso piano istituzionale, oltre che, naturalmente, dallo Stato. Le modificazioni apportate al testo costituzionale previgente renderebbero, in realtà, necessario un adeguamento della legislazione ordinaria a quella costituzionale; tale esigenza è stata, del resto, esplicitata nella legge n. 131/2003 contenente una delega al Governo per la revisione delle disposizioni in materia di enti locali. Tuttavia, essendo

tale delega ampiamente scaduta, allo Stato si impone uno sforzo interpretativo, rimesso, mai come oggi, alla Corte Costituzionale e volto al coordinamento e all'adeguamento della disciplina contenuta nel Testo Unico all'attuale testo costituzionale.²⁶

Il disegno di legge del Codice delle autonomie²⁷, provvedimento in attuazione del Titolo V della Costituzione e in linea con l'autonomia finanziaria e tributaria prevista dal federalismo fiscale, individua, in maniera precisa, le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane²⁸. In particolare, viene previsto: 1. l'individuazione delle funzioni amministrative fondamentali che spettano a Comuni, Province e Città metropolitane; 2. l'eliminazione di enti e organismi, quali il difensore civico, le comunità montane le circoscrizioni di decentramento comunale (salvo che nei comuni con più di 250.000 abitanti), i consorzi di enti locali (compresi i Bacini imbriferi montani), i consorzi di bonifica; 3. l'obbligo dell'esercizio di alcune funzioni fondamentali in forma associata per i comuni sotto i 3.000 abitanti; 4. la riduzione del numero di consiglieri e assessori locali, e la nomina del Direttore generale solo nei Comuni più grandi, che sono capoluogo di Città metropolitana; 5. la semplificazione dei documenti finanziari e contabili nei piccoli Comuni; – l'adeguamento delle regole del patto di stabilità; 6. il potenziamento dei controlli di tipo amministrativo, finanziario e contabile; 7. la razionalizzazione dell'amministrazione provinciale e periferica dello Stato.

Per quanto concerne le Comunità Montane è, infatti, previsto che le stesse cesseranno di esistere al livello dell'ordinamento statale e passeranno sotto le Regioni; nella ipotesi in

²⁶ BASILE G., CACACE A. e SANGIULIANO R., *Testo unico degli enti locali spiegato articolo per articolo*, edizione Simone, Napoli 2010, p.196.

²⁷ approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 15 luglio 2009.

²⁸ RINALDI M., *Il codice delle autonomie: il testo approvato dal consiglio dei Ministri*, in www.altalex.it, 2009.

cui le Regioni le volessero mantenere, dovranno fare una loro legge, nonché risponderne davanti agli elettori e soprattutto provvedere al pagamento delle stesse. Il Consiglio dei Ministri ha deciso di uniformarsi alla sentenza n. 237/2009 della Corte Costituzionale che ha sancito la potestà regionale in materia di riordino e soppressione degli enti montani. Lo Stato dunque non si occuperà più di Comunità Montane.

Nel provvedimento in oggetto, inoltre, si prevede: la distinzione fra la titolarità ed esercizio della funzione da parte dei Comuni; un unico livello sovracomunale presso il quale vengono depositate tutte le funzioni che il Comune da solo non riesce ad assolvere; la riduzione ad un solo livello sovracomunale, subordinata a criteri di efficacia ed efficienza; la gestione del catasto e dell'anagrafe resta esclusa dalle funzioni fondamentali dei Comuni, così come previsto dal testo del Codice approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 15 luglio scorso.²⁹

2.2 D.P.R. n°465/1997

Il D.P.R.n. 465/97, è il regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei Segretari comunali e provinciali a norma dell'art. 17 c.78 della legge n. 127/97. Esso è stato emanato in quanto espressamente previsto dall'art.17 c.78 della legge n. 127/97, il quale disponeva che entro tre mesi dall'entrata in vigore della presente legge, doveva essere emanato un decreto attuativo, su proposta del Ministro competente sentite le

²⁹ RINALDI M., *Il codice delle autonomie: il testo approvato dal consiglio dei Ministri*, in www.altalex.it, 2009.

organizzazioni sindacali e le rappresentanze degli enti locali, che avrebbe dovuto disciplinare: a) l'organizzazione, il funzionamento e l'ordinamento contabile dell'Agenzia; b) l'amministrazione dell'albo e la sua articolazione in sezioni e in fasce professionali; c) l'iscrizione degli iscritti all'albo provvisorio; d) le modalità di svolgimento dei concorsi per l'iscrizione all'albo; e) il passaggio tra le fasce professionali; h) il rapporto di lavoro dei Segretari; i) il procedimento disciplinare e le modalità di utilizzazione dei Segretari non chiamati a ricoprire sedi di segreteria.

Sempre secondo l'art. 17 c.78 della legge n. 127/97, tale decreto attuativo doveva conformarsi ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a)* individuazione delle dotazioni organiche dell'Agenzia nel limite massimo costituito dal personale del servizio Segretari comunali e provinciali dell'amministrazione civile dell'interno;
- b)* reclutamento del personale da destinare all'Agenzia mediante utilizzo delle procedure in materia di mobilità (ricorrendo prioritariamente, anche in deroga alle disposizioni dell'ordinamento speciale, al personale dell'amministrazione civile dell'interno, utilizzando anche l'istituto del comando o del fuori ruolo);
- c)* previsione di un esame di idoneità per l'iscrizione all'albo riservato ai frequentatori dei corsi promossi dalla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale ovvero dalla sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno di cui al c.79;
- d)* disciplina dell'ordinamento contabile dell'Agenzia anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato, fermo restando l'obbligo di

sottoporre il rendiconto della gestione finanziaria al controllo della Corte dei Conti;

- e) utilizzazione in via prioritaria dei Segretari non chiamati a ricoprire sedi di segreteria per le esigenze dell'Agenzia e per incarichi di supplenza e di reggenza, ovvero per l'espletamento di funzioni corrispondenti alla qualifica rivestita presso altre amministrazioni pubbliche con oneri retributivi a loro carico.³⁰

2.3 L'ACCESSO ALLA FUNZIONE

L'abilitazione alle funzioni di Segretario comunale si ottiene presso la Scuola Superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della Pubblica Amministrazione Locale (SSPAL), attraverso il superamento (da parte dei laureati in giurisprudenza, economia e commercio o scienze politiche) di un corso-concorso per l'accesso all'albo dei Segretari comunali e provinciali, disciplinato dall'art. 13, D.P.R. n. 465/97 e le successive modifiche (art. 7 legge n. 122/2010), i cui termini possono essere sintetizzati come segue: 1. determinazione annuale da parte del Consiglio nazionale d'amministrazione dell' Agenzia³¹ del numero immissioni nell'albo necessarie (da

³⁰ Legge 127/97, art. 17, c.78.

³¹ Il D.L. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122/2010, all'art. 7 c.31 quater rinvia ad un decreto del Ministero dell'Interno il compito di stabilire le date di effettivo esercizio delle funzioni trasferite nonché l'individuazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie riallocate presso il Ministero degli Interni. Inoltre il c.31 quinquies sempre all'art. 7, prevede che fino al perfezionamento del processo di riorganizzazione, l'attività già svolta dall'AGES continua ad essere esercitata presso la sede e gli uffici a tal fine utilizzati.

individuarsi in relazione al numero delle sedi di segreteria, tenuto conto del numero delle sedi convenzionate, in modo tale da consentire un reale esercizio del potere di scelta da parte del Capo dell'amministrazione); 2. indizione del corso-concorso, con apposito bando e pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale; 3. ammissione al corso di formazione, attraverso un pubblico concorso per esami preceduto da una selezione basata sulla soluzione di quesiti a risposte sintetica, cui hanno titolo a partecipare i laureati in giurisprudenza, economia e commercio e scienze politiche, di un numero di candidati superiore del 30% al numero delle nuove immissioni determinato dal Consiglio d'amministrazione; 4. determinazione, da parte del Consiglio nazionale, delle materie su cui effettuare le prove e del punteggio minimo da conseguirsi per il superamento, fermo restando che esse dovranno riguardare almeno le seguenti materie: diritto costituzionale e/o amministrativo - legislazione amministrativa, statale o regionale - ordinamento finanziario e contabile degli enti locali e/o diritto tributario e/o scienza delle finanze e diritto finanziario - tecnica normativa - tecnica di direzione; 5. svolgimento del concorso articolato su tre prove scritte ed una prova orale; 6. svolgimento del corso-concorso della durata di mesi diciotto (modificato a nove mesi); 7. svolgimento successivamente al corso di un tirocinio pratico presso uno o più Comuni, della durata di mesi sei (modificato a tre mesi); 8. effettuazione di verifiche di apprendimento con cadenza semestrale; 9. eventuale esclusione dal corso per mancato superamento della verifica semestrale nei casi individuati dal Consiglio nazionale di amministrazione dell'Agenzia; 10. formazione di una graduatoria conclusiva del corso-concorso, previa verifica finale dell'apprendimento; 11. iscrizione all'albo nella fascia iniziale dei neoabilitati all'esercizio delle funzioni di Segretario.³²

³² BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001, p.21-22.

Quindi, anche in aderenza con il dettato costituzionale, i Segretari vengono reclutati attraverso concorso pubblico di carattere nazionale.

Il sistema di reclutamento non prevede però un accesso diretto agli incarichi, che vengono successivamente assegnati attraverso designazione da parte dei Sindaci e dei Presidenti delle Provincie; piuttosto, è prevista l'iscrizione all'albo.

Infatti, il superamento del concorso dà titolo per la frequenza al corso di formazione (presupposto necessario per il superamento dell'esame di abilitazione e per la successiva iscrizione all'albo dal quale i Capi delle amministrazioni locali scelgono i titolari delle sedi vacanti). Il sistema di reclutamento così delineato prevede, dunque, il superamento del concorso come titolo per la frequenza del corso di formazione presso la scuola, che - a sua volta - si pone come necessario presupposto per il superamento dell'esame di abilitazione e la conseguente iscrizione all'albo. Non si ha, tuttavia, diritto di accesso agli incarichi: questi del resto vengono conferiti con designazione del Sindaco o del Presidente della Provincia, come previsto dall'art. 99 D.lgs. n. 267/2000.³³

Va detto che questo nuovo meccanismo di reclutamento dei Segretari risulta più complesso di quello previgente la riforma Bassanini del 1997. In precedenza, infatti, l'accesso alla carriera avveniva a seguito di un concorso pubblico, al termine del quale i vincitori venivano assunti come "Segretari comunali in esperimento", il periodo di esperimento aveva la durata di sei mesi, trascorsi i quali, senza che il Segretario avesse demeritato, avveniva la definitiva immissione nel ruolo. Il precedente sistema prevedeva che i prefetti provvedessero ad assegnare alle sedi di segreteria vacanti i neo-assunti, privi di qualunque esperienza, chiamati a svolgere da subito i compiti di rilevata

³³ Si veda: BASILE G., CACACE A. e SANGIULIANO R., *Testo unico degli enti locali spiegato articolo per articolo*, edizione Simone, Napoli 2010.

complessità senza l'ausilio formativo dei colleghi o superiori più anziani. Solo in tempi relativamente recenti erano stati organizzati corsi della durata di tre mesi presso la SSAI (scuola superiore dell'amministrazione dell'interno) a Roma, all'interno della quale risultava istituita un'apposita sezione autonoma per la formazione dei Segretari (la sezione continua attualmente a funzionare per la formazione dei Segretari generali delle Comunità Montane). Alla frequenza dei corsi venivano chiamati i Segretari neo-assunti, in genere dopo un periodo di permanenza in sede di tre mesi, così da far coincidere la fine dei corsi stessi con il periodo di esperimento. Il nuovo sistema, secondo la disciplina fissata dal D.P.R. n. 465/1997, segna una netta inversione di tendenza, attraverso l'ampia valorizzazione del processo di formazione dei Segretari prima della loro immissione in servizio. Oltre al lungo periodo di formazione l'aspirante Segretario svolge un periodo di sei mesi³⁴ a fianco di un collega anziano, effettuando così una sorta di "praticantato", come da più parti da molto tempo lungamente invocato.³⁵

2.4 LE NORME DI DISCIPLINA DELLA FIGURA

Dal 2000, le normative che regolamentano la figura del Segretario comunale e provinciale, sono confluite tutte Testo Unico degli enti locali (D.lgs. n. 267/2000) agli artt. 97-106. Inoltre, come già citato, con il D.P.R. n. 465/97, "regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei Segretari comunali e provinciali a norma dell'art. 17 c.78 della Legge n. 127/97", sono disciplinati: organizzazione e

³⁴ Modificato a tre mesi.

³⁵ Si veda: AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2001.

funzionamento dell’Agenzia al capo I, l’articolazione dell’albo, convenzioni di segreteria, e passaggio tra le fasce professionali al capo II, rapporto di lavoro al capo III, risorse finanziarie e fondo di mobilità al capo IV, ordinamento contabile dell’Agenzia al capo V, disposizioni transitorie e finali al capo VI ³⁶.

L’art. 97 del D.lgs. del 2000, disciplina i ruoli e le funzioni dei Segretari.

Da questo articolo si evince che il Segretario comunale non è un dirigente statale o locale, ma è dipendente di un organismo nuovo, appositamente istituito (ex Agenzia). Si può sostenere che il Segretario con l’ente locale (Comune o Provincia) è in posizione solo di dipendenza funzionale, giustificata dal ruolo e dalle funzioni che è chiamato a svolgere. Inoltre, altra cosa importante che emerge in questo comma è che sussiste la giurisdizione dei giudici ordinari in ordine alle controversie relative sia al rapporto d’impiego (intercorrente tra il Segretario comunale e l’Agenzia), sia al rapporto organico, intercorrente tra Segretario e l’ente locale, tra cui le controversie sull’anticipata collocazione del Segretario in posizione di disponibilità presso l’Agenzia³⁷(vedi c.1-2). Dal c.2, inoltre si evince che la funzione del Segretario non è più di controllo della legittimità dei singoli atti, bensì di collaborazione, anche propositiva, con l’intero complesso organizzativo dell’amministrazione comunale o provinciale, affinché l’azione svolta dall’ente sia conforme ai principi posti dall’ordinamento giuridico per il raggiungimento degli scopi prefissati dagli amministratori.

E’ in tal senso che l’attività del Segretario si sposta dal controllo di legittimità dei singoli atti alla cura della legittimità di tutta l’azione amministrativa nel suo complesso.

³⁶ Con l’approvazione della legge n. 122/2010, tutti i richiami alla soppressa Agenzia sono da intendersi riferiti al Ministero dell’Interno.

³⁷ Cfr. Cass. Civ., SS.UU., ord. 12-8-2005, n. 16876.

Per quanto riguarda il c.4, la Corte di Cassazione sezione lavoro³⁸, con sentenza del 12-6-2007 n. 13708, ha osservato che esiste un ruolo di mero coordinamento dell'attività dei dirigenti e di sovrintendenza allo svolgimento delle relative funzioni, per cui i suoi compiti non implicano i poteri di sostituzione del dirigente in carica; del resto, se un tale potere esistesse, comporterebbe sia una deroga alle attribuzioni dirigenziali, in contrasto con il limite posto dalla legge, sia una violazione della regola di diretta responsabilità del dirigente rispetto all'atto di esercizio di una funzione specificatamente attribuitagli. Si possono quindi classificare le funzioni dirigenziali spettanti al Segretario, a seconda dei casi:

- a. Funzioni di sovrintendenza e coordinamento dei dirigenti, nell'ipotesi di mancanza del Direttore generale;
- b. Funzioni di Direttore generale, in caso di mancanza dello stesso;
- c. Funzioni residue in caso di coesistenza del Segretario e del Direttore generale.

Il c.5 prevede la possibilità di un vicesegretario che, in realtà, è una figura già esistente nell'ordinamento degli enti locali. La legge non dice nulla in merito alla qualifica ed ai titoli richiesti per l'accesso al posto di vicesegretari e tace anche per quanto riguarda la nomina e la revoca. Quanto alla nomina sembra che spetti al regolamento stabilire in proposito. E' probabile che, coerentemente, i regolamenti prevedano l'attribuzione del potere di nomina e di revoca dei vicesegretari al Sindaco e al Presidente della Provincia, per analogia per quanto previsto per il Segretario. In generale, tale comma sembra assegnare alla disciplina del vice-Segretario alla competenza esclusiva del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi³⁹.

³⁸ Con sentenza del 12-6-2007 n. 13708.

³⁹ Si veda: BASILE G., CACACE A. e SANGIULIANO R., *Testo unico degli enti locali spiegato articolo per articolo*, edizione Simone, Napoli 2010.

La figura del vice-Segretario, non appartiene alle novità introdotte dalla legge Bassanini, risultando già da tempo contemplata dall'ordinamento degli enti locali; l'art. 17 c.17 della legge n. 127/1997, recepito dal predetto art. 97 T.U., infatti ricalca quasi fedelmente il testo abrogato c.4 dell'art. 52 della legge n. 142/1990⁴⁰. In ordine alla qualifica e ai titoli richiesti per esercitare le funzioni di vice-Segretario, nulla dice la legge, nella prassi i vice-Segretari hanno avuto, di norma, la qualifica dirigenziale nei Comuni di VII livello in possesso di laurea o anche la qualifica dirigenziale nei Comuni più grandi (dove per altro ve n'è più d'uno). Appare comunque opportuno, in assenza di precise disposizioni legislative, che le funzioni di vice-Segretario, vengano conferite a personale in possesso di adeguata qualificazione professionale, attesa la delicatezza dei compiti da svolgere⁴¹. La legge tace anche riguardo alla nomina ed alla revoca del vice-Segretario, demandando così la relativa disciplina al regolamento d'organizzazione degli uffici e dei servizi.

Il c.6 enuncia come il rapporto di lavoro dei Segretari comunali e provinciali sia regolato dai contratti collettivi. Si tratta di contratti collettivi esclusivamente relativi ai Segretari, cui è dedicata un'autonoma area di contrattazione all'interno del comparto

⁴⁰ L'art. 52 della legge n. 142/1990, demandava agli statuti e ai regolamenti locali la previsione della figura del vice-segretario all'interno dell'ente. Tuttavia, secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti formatasi sull'argomento, la previsione statutaria e regolamentare andava considerata come una condizione necessaria ma non sufficiente, ai fini del conferimento dell'incarico di reggenza o supplenza della segreteria comunale o provinciale; sulla scorta di un parere espresso dal Consiglio di Stato (n. 2454 del 7 ottobre 1992) si riteneva che il conferimento della funzione vicaria del vice-Segretario, fosse subordinato ad un provvedimento del prefetto cui spettava il compito di accertare la necessità della nomina del vice-Segretario. La predetta ricostruzione elaborata dalla giurisprudenza non può più considerarsi attuale, in quanto certamente configgente con il principio di differenziazione degli enti locali ai quali l'ordinamento riconosce ampia autonomia organizzativa.

⁴¹ In ordine ai requisiti per l'esercizio del ruolo di vice-Segretario v. L. Oliveri, un nuovo (attore non) protagonista dello spoil system: il vice-Segretario, in www.lexitalia.it il quale evidenzia che un regolamento che consistesse la nomina del vicario senza prevedere un'adeguata procedura selettiva ed il possesso dei diplomi di laurea in giurisprudenza, economia e commercio e scienza politiche, richieste per il Segretario potrebbe essere giudicato non legittimo.

Regioni-enti locali. Il CCNL di base dei Segretari è quello del 16-5-2001. Esso ha riformulato le fasce professionali dei Segretari. In particolare: 1. fascia A: vi sono inseriti i Segretari che, a seguito del superamento del secondo corso di specializzazione della Scuola superiore, risultino idonei alla titolarità delle sedi di Comuni con popolazioni superiore a 65.000 abitanti, di capoluoghi di provincia nonché di Provincie; 2. fascia B: vi sono inseriti i Segretari che, a seguito del superamento del corso di specializzazione della Scuola superiore, risultino idonei alla titolarità delle sedi di Comuni fino a 65.000 abitanti, non capoluoghi di provincia; fascia C: vi sono inseriti i Segretari idonei alla titolarità di sedi di comuni fino a 3.000 abitanti, a seguito del conseguimento dell'abilitazione concessa dalla Scuola superiore.

L'art. 98 del T.U. così come gli artt. 9-14 del D.P.R. n. 465/1997, disciplinano l'albo dei Segretari comunali e provinciali. Il c.4 dell'art. 98 menziona anche la Scuola per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale che è un'istituzione dipendente dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali; articolata in sezioni regionali ed interregionali, è finanziata con lo stesso fondo di mobilità volto a finanziare l'Agenzia, ed è disciplinata con regolamento recante norme circa l'organizzazione, l'ordinamento contabile e i criteri per l'eventuale stipula di convenzioni per l'attività formativa anche con enti terzi. La sezione autonoma della scuola superiore dell'amministrazione dell'interno rappresenta la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'interno (SSAI), istituita nel 1980, è un istituto che si occupa della formazione, qualificazione, aggiornamento didattico e culturale del personale del Ministero dell'Interno e di altre amministrazioni pubbliche nazionali ed estere. La SSAI è strutturata in più unità organizzative tra le

quali, attualmente, vi è la “Sezione autonoma per la formazione permanente dei Segretari generali della Comunità Montane e del personale delle regioni e enti locali”.

All'albo nazionale dei Segretari si accede tramite concorso. Infatti, il superamento del concorso dà titolo per la frequenza al corso di formazione presso la Scuola, presupposto necessario per il superamento dell'esame di abilitazione e per la successiva iscrizione all'albo dal quale i Capi delle amministrazioni locali scelgono i titolari delle sedi vacanti. Come già ripetuto, con un sistema di reclutamento così delineato, non si ha più, quindi, diritto di accesso agli incarichi, in quanto questi avvengono a mezzo della designazione del Sindaco e del Presidente della provincia, come previsto dall'art. 99⁴².

L'art. 99 del D.lgs. n. 267/2000 e più specificatamente l'art. 15 del D.P.R n. 465/1997 riguardano la nomina del Segretario comunale. Le norme, ricalcando la disciplina fissata dall'art. 70 della legge n. 127/1997, dispongono, infatti, che il Sindaco o il Presidente di provincia nominano scegliendo tra gli iscritti all'albo dei Segretari non prima di sessanta giorni⁴³ e non oltre i centoventi giorni dalla data del loro insediamento.⁴⁴

⁴² BASILE G., CACACE A. e SANGIULIANO R., *Testo unico degli enti locali spiegato articolo per articolo*, edizione Simone, Napoli 2010, p.197-198.

⁴³ Si segnala che con la deliberazione n. 150/1999, L'Agenzia Autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali, ha considerato legittimo l'avvio prima del termine di sessanta giorni, previsto dall'art.99 del Tuel, del procedimento diretto alla nomina del Segretario, ritenendo che il rispetto del predetto termine riguardi esclusivamente l'atto (conclusivo del procedimento) di nomina. La tesi sostenuta dall'Agenzia se non con la lettera della norma, sembra, tuttavia, contrastare con la ratio della disposizione, che appare essere quella di far sì che il Sindaco o il Presidente di provincia neo-eletti abbiano il tempo di apprezzare le capacità del Segretario titolare al fine di poter decidere se confermarlo o meno. L'avvio del procedimento di nomina, infatti, implica già la decisione di non confermare il Segretario titolare, con conseguente sostanziale elusione della ratio normativa.

⁴⁴ In merito alla natura del predetto termine, si registrano orientamenti contrastanti. Taluni ne affermano la natura perentoria considerato che, alla scadere infruttuoso della *spatium* deliberandi assegnato ai Sindaci ed ai Presidenti di provincia, per poter procedere alla nomina del Segretario, la legge fa seguire un'automatica conseguenza, ovvero la conferma del Segretario titolare. Secondo tale orientamento, fedele al dettato normativo, affinché il termine si consideri rispettato, occorre che la nomina avvenga entro il centoventesimo giorno dall'insediamento, non reputandosi a tal fine sufficiente il mero avvio della procedura. Predetta tesi trova conferma nelle decisioni dell'Agenzia autonoma che, nella deliberazione

La disposizione, a dispetto della apparente linearità e semplicità, ha dato luogo ad un intenso dibattito sviluppatosi sia in sede dottrinale che giurisprudenziale.

La prima questione interpretativa riguarda la natura giuridica dell'atto di nomina. La discussione ha visto contrapposti diversi orientamenti riconducibili a tre principali impostazioni.

La prima ha affermato che al provvedimento di nomina debba attribuirsi la natura di atto politico, atteso il carattere fiduciario della scelta operata dal Sindaco o dal Presidente di provincia. In virtù di questa interpretazione, l'atto di nomina del Segretario non necessiterebbe alcuna motivazione, risultando insindacabile e pienamente libero, ad eccezione del rispetto dell'unico vincolo imposto all'organo politico dalla legge, cioè quello di individuare il Segretario di proprio gradimento tra i soggetti iscritti all'albo dei Segretari. Siffatto orientamento, trascura di prendere in considerazione alcuni aspetti di non poco rilievo, e quindi ha sollecitato critiche mosse dai sostenitori della seconda tesi, che ha trovato maggior conferma nella giurisprudenza formatasi in materia.

La seconda impostazione, infatti, evidenzia come l'atto di nomina del Segretario non possa inquadrarsi nel novero degli atti politici, in quanto questi ultimi, a differenza del primo, coinvolgono la responsabilità di poteri costituzionali diversi⁴⁵, che si identificano, secondo quanto precisato dal Consiglio di Stato⁴⁶, in quegli atti che siano

n.11 del 7 gennaio 1999, ha peraltro chiarito, con riferimento al procedimento per la copertura dei posti vacanti, che la mancata conclusione del procedimento per la nomina del Segretario entro il centovesimo giorno dalla vacanza della sede (così come il mancato avvio nel termine di sessanta giorni dalla stessa), integra un'ipotesi di omissione o ritardi di atti obbligatori per legge, secondo quanto previsto dall'art. 17, c.45, della legge n.127/1997 (ora confluito nell'art. 136 del Tuel), cui consegue l'avvio da parte dell'Agenzia di un Segretario reggente, nonché la richiesta dell'intervento sostitutivo regionale. Secondo altri, invece, con particolare riferimento all'ipotesi di sedi vacanti, ove non trova applicazione il meccanismo all'art. 99 c.2, del Tuel, la fissazione di un termine per la nomina del Segretario, avrebbe, nel silenzio della legge, carattere meramente sollecitatorio.

⁴⁵ VALENTINI S., *Nomina del segretario, rapporto fiduciario e principio d'imparzialità*, in Nuova rass., 2000, p.10, 1065.

⁴⁶ V. Cons.Stato sez IV, 29 febbraio 1996, n.217.

espressione di indirizzo politico. Peraltro, l'asserito carattere fiduciario del provvedimento di nomina del Segretario, non vale ad affermare l'insindacabilità dell'atto, né la sottrazione dello stesso all'obbligo di motivazione⁴⁷, consentendone così l'equiparazione, sia pur sotto il profilo effettuale, alla tipologia degli atti politici. La giurisprudenza, al riguardo, ha avuto modo di affermare che, gli atti fiduciari non sono "liberi nel fine", così come quelli politici, ma risultano al più caratterizzati da un'ampia discrezionalità, che non fa comunque venir meno la sindacabilità degli stessi, né il rispetto dell'obbligo di cui all'art. 3 della legge n. 241/1990, che in tali fattispecie, subisce soltanto un'attenuazione, non una radicale soppressione. Ne consegue che, in base alle considerazioni supposte, all'atto di nomina del Segretario possa attribuirsi natura di provvedimento amministrativo. Conseguenza di tale diversa impostazione è il riconoscimento della sindacabilità dell'atto, nonché l'applicazione a quest'ultimo della legge n. 241/1990 che, all'art. 3, sancisce che gli atti amministrativi debbano essere motivati.⁴⁸

Nell'ambito del secondo orientamento si segnala la tesi secondo la quale l'atto di nomina del segretario andrebbe inquadrato nel novero degli atti di alta amministrazione, atteso il carattere fiduciario e ampiamente discrezionale della scelta operata dal Sindaco o dal Presidente di provincia. Questa prospettiva trae spunto dall'orientamento espresso dal Consiglio di Stato in relazione alle problematiche riguardanti la natura degli atti di nomina fiduciaria di dirigenti di vertice dell'amministrazione pubblica (categoria che può essere assimilabile al Segretario comunale). Il Consiglio ha

⁴⁷ Sulla necessità di motivare gli atti fiduciari, v. Cons. Stato sez. VI, 20 settembre 1996, n.1244.

⁴⁸ La prevalente giurisprudenza amministrativa, in linea con tale orientamento, sottolinea come l'assetto organizzativo della P.A., nel cui ambito va ricondotta la scelta del Segretario, deve necessariamente soggiacere alle regole del rango costituzionale che impongono all'amministrazione di improntare la propria azione ai principi di imparzialità e buon andamento, il rispetto dei quali può essere oggetto di verifica solo attraverso l'esame della motivazione dell'atto.

inquadrato tale tipologia di incarichi nell'ambito della categoria degli atti di alta amministrazione, affermandone nel contempo la sindacabilità e l'obbligatoria motivazione⁴⁹. L'inquadramento della nomina del Segretario nel novero degli atti di alta amministrazione comporta sul piano del regime giuridico un'attenuazione dell'obbligo di motivazione, conseguente al carattere ampiamente discrezionale che connota l'atto, ferma restando la sindacabilità del provvedimento e l'applicazione della legge n. 241/1990.

Una terza posizione è quella di chi attribuisce alla nomina del Segretario natura di atto negoziale privato. L'orientamento prende le mosse dal processo di privatizzazione che ha investito il mondo del pubblico impiego. L'assoggettamento dei rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni alle disposizioni del codice civile ed alle leggi sui rapporti di lavoro subordinato all'impresa (art. 2 c.2, D.lgs. n. 29/1993), nonché agli organi preposti alla gestione delle capacità e dei poteri del privato datore di lavoro (all'art. 4, c.2, D.lgs. n. 29/1993), ha indotto i sostenitori della tesi ad affermare che il provvedimento di nomina del Segretario comunale (così come quello di revoca) debba essere qualificato quale atto privato, in quanto assunto dal Sindaco con capacità ed i poteri del privato datore di lavoro.

La tesi che afferma il carattere negoziale dell'atto di nomina, afferma che il rapporto funzionale il quale lega il Segretario al Sindaco o al Presidente di provincia rientra nella categoria dei "rapporti di lavoro" oggetto della privatizzazione, attratti, ai sensi dell'art. 68 del D.lgs. n. 29/1993, nella sfera di giurisdizione del giudice ordinario. A questa tesi si oppone la giurisprudenza amministrativa che, ha evidenziato come prevalga "con

⁴⁹ Cons. Stato, sez. IV, 1° settembre 1998 n°1139, sull'obbligo di motivazione degli atti di alta amministrazione v. TAR Molise, 11 ottobre 1993, n°190, TAR Calabria, Catanzaro, 16 febbraio 1998, n°131; Cons. stato, sez. IV, 22 dicembre 1997, n°1137; 20 dicembre 1996, n°1313; 19 maggio 1997, N°528; 22 maggio 1997, n°553.

assoluta separatezza dal rapporto di lavoro che il Segretario ha con l’Agenzia, l’aspetto della relazione organica come luogo-momento di esercizio delle attribuzioni ordinarie demandate in via generale alla figura. La dipendenza funzionale qualificata dal rapporto fiduciario con il Sindaco attualizza soltanto l’occasione e le modalità di espressione di una funzione pubblica in senso stretto ove i compiti di supervisione e di controllo del Segretario, insieme alle sue prerogative, vanno colti con riguardo non al mero espletamento di incombenze di servizio ma come una realizzazione di una carica tipica e di vertice nell’ordinamento comunale. Pertanto la cognizione sulle vicende insorte nel contesto della dipendenza funzionale è rimessa al giudice amministrativo riservatario della cognizione sui modi di esercizio della funzione pubblica”.⁵⁰

Se si considera che l’atto di nomina del Segretario non ha altro effetto che quello di attribuire ad uno specifico soggetto – già legato da contratto di lavoro con il proprio datore pubblico (l’Agenzia) – le funzioni (pubbliche) connesse all’ufficio di Segretario comunale, appare ineccepibile attribuire all’atto di nomina una natura privatistica, mentre è più appropriato inquadrare quest’ultimo nella tipologia dei provvedimenti amministrativi di alta amministrazione.⁵¹

In tema di nomina del Segretario e di possibili profili di incostituzionalità delle previsioni di cui al T.U., va citata quella giurisprudenza della Corte Costituzionale⁵² per cui la selezione dei Segretari deve avvenire:

- a) “sul piano nazionale”;
- b) “attraverso una procedura concorsuale”;
- c) garantendo “una stabilità che li ponga al riparo da possibili arbitri”⁵³.

⁵⁰ Trib. Firenze, ord. 17 Febbraio 1999.

⁵¹ Si veda: AA.VV., *L’ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2001.

⁵² Corte Costituzionale, 28 marzo 1969, n°52, in Riv. Amm. R.I., 1969, p.815

Il Sindaco o il Presidente di provincia, nell'esercizio della competenza in tema di nomina del Segretario, deve rispettare un unico limite: quello per cui la scelta deve avvenire nell'ambito degli iscritti all'albo di cui all'art. 98 del T.U., nonché nell'ambito degli iscritti alla fascia professionale cui appartiene la sede e limitatamente ai Comuni con popolazione inferiore a sessantacinquemila abitanti che non siano capoluogo di provincia, alla sezione regionale della regione cui appartiene l'ente locale, seppur in quest'ultimo caso con talune possibilità di deroga.

Quest'ultimo infatti è un limite:

- a) speciale, in quanto a valere solo per i comuni con popolazione inferiore a 65.000 abitanti e che non siano capoluogo di provincia;
- b) derogabile con le procedure e nei limiti di cui al c.4 dell'art. 11, del D.P.R. n. 465/1997.

La regola vuole infatti che il Segretario dei Comuni con popolazione inferiore a sessantacinquemila abitanti sia scelto nell'ambito degli iscritti alla corrispondente sezione regionale, ivi compresi gli elenchi aggiuntivi.

Il regolamento prevede però anche la possibilità di derogare a ciò qualora il Sindaco "non individui" alcun Segretario idoneo per la propria sede nell'ambito degli iscritti nella sezione.

In questo caso, il Sindaco potrà, dato atto dell'impossibilità di individuare un Segretario nella sezione regionale dell'albo (ivi compreso l'elenco aggiuntivo), procedere alla nomina di un Segretario iscritto ad altra sezione regionale, il quale automaticamente viene iscritto nella diversa sezione territoriale, a condizione che venga rispettato il limite del contingente predeterminato dal consiglio nazionale dell'Agenzia.

⁵³ BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001, p.59,60.

L'atto di nomina, ai sensi del c.4 dell'art. 15 del D.P.R. n. 465/1997, ha efficacia subordinata all'accettazione del nominato. Ciò significa che trattasi di un atto che sino a che non sia stato non solo comunicato ma anche accettato dal destinatario, non produce alcun effetto. Da ciò si desume quindi che il Segretario nominato ad una sede potrà anche rifiutare detta nomina, optando per la permanenza nella sede in cui già presta servizio. L'Agenzia autonoma con deliberazione del Consiglio n. 2 del 4 marzo 1998, che disciplina più nel dettaglio il procedimento di nomina, ha stabilito che nell'atto di nomina del Segretario debba essere indicato un termine per l'assunzione di servizio. Inoltre, l'art. 13 del D.P.R. n. 465/1997 prevede che la "mancata accettazione della prima nomina", ovvero della prima assegnazione di sede successivamente all'iscrizione dell'albo, importi l'automatica cancellazione dallo stesso, oltre che la restituzione della borsa di studio percepita in concessione con la frequenza al corso-concorso.

Infine, il c.3 dell'art. 13 del D.P.R. n. 465/1997 prevede una deroga ai rispettivi termini di avvio e di conclusione del procedimento di nomina, nell'ipotesi in cui "sia in corso una stipulazione di convenzione per l'ufficio di Segretario comunale". Comunque, aldilà di questa deroga, nel caso in cui il Sindaco non provvede alla nomina del Segretario entro centoventi giorni dal suo insediamento, la legge prevede l'automatica conferma implicita del Segretario uscente.⁵⁴

Legata all'atto di nomina del segretario è la questione dell'obbligo di motivazione. Infatti, riconoscendo all'atto di nomina una natura amministrativa, pur nel silenzio della legge, si deve applicare l'art. 3 della legge n. 241/1990, ai sensi del quale ogni provvedimento amministrativo deve essere sempre motivato. Di conseguenza all'atto di nomina segue un'ideale motivazione. In proposito bisogna preliminarmente considerare

⁵⁴ BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001, p.65.

come l'avvio della procedura per la nomina del Segretario, ai sensi dell'art. 15 del D.P.R. n. 465/1997 (che integra la disciplina fissata dall'art. 99 del T.U.), debba essere adeguatamente pubblicizzata nelle forme stabilite dal consiglio nazionale di amministrazione dell'Agenzia, così da garantire la più ampia partecipazione dei soggetti interessati presentando il proprio curriculum e, dall'altra, una scelta maggiormente ponderata e appropriata da parte dell'organo politico.

Considerando che la partecipazione di più Segretari al procedimento di nomina attraverso la presentazione dei curriculum, non dà luogo ad una procedura concorsuale vera e propria, si può affermare che l'atto di nomina non debba giungere ad evidenziare le ragioni per le quali gli altri Segretari non siano stati preferiti rispetto a quello prescelto; tuttavia, a fronte di tale attenuazione dell'obbligo di motivazione, non viene meno la necessità per l'organo politico di dar conto delle ragioni che lo hanno indotto ad indirizzare la sua scelta su un preciso soggetto. Infatti, secondo il Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 241/1990, la motivazione dell'atto deve comunque tenere conto delle "risultanze dell'istruttoria", ovvero dell'avvenuto esame dei curriculum presentati.⁵⁵ Di conseguenza, ai sensi di quanto espresso, l'obbligo di motivazione dell'atto di nomina deve evidenziare le ragioni in virtù delle quali la scelta di un determinato soggetto, risulti in linea con l'interesse pubblico.⁵⁶

Il secondo comma dell'art. 99 del D.lgs. n. 267/2000 disciplina la durata dell'incarico del Segretario comunale; quest'ultimo, ai sensi del predetto articolo, dura in carica per

⁵⁵ Il TAR Friuli, nella sentenza del 17 dicembre 1998 n.1540, ha avuto modo di affermare che gli elementi posti alla base della scelta, in presenza di una pluralità di curricula presentati, del soggetto nominato, dovrebbero essere esplicitati nella motivazione dell'atto di individuazione del Segretario prescelto e ricavati dall'istruttoria condotta sulle numerose domande presentate. La sentenza inoltre, richiamando una copiosa giurisprudenza del Consiglio di Stato, precisa che "il carattere fiduciario della scelta in una procedura selettiva non esime infatti l'autorità decidente dall'esternare i motivi".

⁵⁶ Si veda: AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2001.

un tempo corrispondente a quello del mandato del Sindaco o del Presidente della provincia che lo ha nominato, salvo il caso in cui non sia oggetto di un provvedimento di revoca.

La durata della nomina può variare da un massimo di 5 anni⁵⁷ ad un periodo minore, ove, per esempio la scelta del Segretario non si collochi all'inizio del mandato del capo dell'amministrazione o ancora nel caso di anticipata conclusione del mandato (per morte, dimissioni ecc.) da parte dell'organo politico.⁵⁸

L'art. 100 del T.U. e sempre l'art. 15 del D.P.R. n. 465/1997 disciplinano la revoca del Segretario comunale e provinciale: a differenza della nomina, la revoca richiede una delibera apposita della Giunta, che è chiamata a pronunciarsi (con parere obbligatorio ma non vincolante) a seguito della contestazione delle supposte violazioni di doveri d'ufficio e del successivo contraddittorio con il revocando Segretario. Il procedimento è quindi concluso, come è iniziato, con atto del Capo dell'amministrazione locale, nella cui motivazione si deve dar conto delle risultanze dell'istruttoria svolta⁵⁹(ovviamente nella motivazione dovranno essere esplicitate le ragioni che hanno determinato la revoca del Segretario, ovvero dovranno risultare indicate le violazioni ai doveri d'ufficio imputate a quest'ultimo). Inoltre l'atto di revoca, pur essendo adottato dal medesimo soggetto (Sindaco e Presidente di provincia), non è un provvedimento discrezionale; come tutti gli atti di natura sanzionatoria, infatti, ha come presupposto il verificarsi di una situazione tipizzata, ovvero la violazione dei doveri d'ufficio da parte del Segretario.

⁵⁷ Si ritiene che la rielezione del Sindaco o del Presidente di provincia non determini il prolungamento dell'originario mandato, ma l'inizio di un nuovo, con la conseguenza che, in tal caso, la durata della nomina del Segretario non subirà alcuna proroga, restando agganciata alla durata dal mandato nel corso del quale l'atto di scelta del Segretario è stato effettuato.

⁵⁸ AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2001, p.595.

⁵⁹ cfr. art. 15 D.P.R. n. 465/97.

Nel testo della legge n. 127/1997 approvato dal Senato in prima lettura i presupposti per l'esercizio legittimo della facoltà di revoca erano due, di cui almeno uno doveva essere presente, e cioè:

- 1) “gravi violazioni di doveri d’ufficio”;
- 2) “compromissione del rapporto funzionale con il Capo dell’amministrazione”

Questa seconda ipotesi è venuta meno, per cui adesso l'unica causa di revoca è “la violazione dei doveri d’ufficio”.

La previsione per “violazione dei doveri d’ufficio” è molto generica, in quanto non fa riferimento alla gravità della violazione, come, invece, avviene nell’art. 101 del T.U. Tuttavia si deve ritenere che la violazione dei doveri d’ufficio debba essere particolarmente seria, in quanto se “gravi e ricorrenti” violazione dei propri doveri possono dar luogo a collocamento in disponibilità ed eventuale procedimento disciplinare, di ben altra gravità devono essere le violazioni che possono dar luogo a revoca dell’incarico. Comunque in base ad una sentenza della Corte d’Appello di Firenze del 3/10/2000, è stabilito che i Segretari comunali sono revocabili solo in presenza di gravi violazioni di legge e non *ad nutum* come avviene per i dirigenti delle aziende private. Pertanto il potere fiduciario del Sindaco è particolarmente ampio nelle fasi della nomina e dell’eventuale conferma ma non lo è nella fase di revoca del Segretario, in quanto quest’ultimo non può essere revocato *ad nutum* per il semplice fatto di non godere più della sua fiducia ma solo per gravi violazioni ai suoi doveri.⁶⁰ Questa tesi era già stata confermata dall’art. 15, c.5 del D.P.R. n. 465/1997, che parla di preventiva contestazione delle “gravi violazioni di doveri d’ufficio”.

⁶⁰ BASILE G., CACACE A. e SANGIULIANO R., *Testo unico degli enti locali spiegato articolo per articolo*, edizione Simone, Napoli 2010, p.200 .

Ai fini della revoca del Segretario comunale e provinciale si prevede un procedimento almeno formalmente aggravato rispetto a quello previsto per la nomina. In questo caso, infatti, si richiede il concorso della volontà di due diversi organi: il Sindaco o Presidente di provincia e la Giunta, anche se non appare chiaro il rapporto tra i due organi nell'esercizio di detta competenza.

L'art. 15, c.5 del D.P.R. n. 465/1997 disciplina più compiutamente il procedimento di revoca del Segretario prevedendo:

- a) L'avvio del procedimento da parte del Capo dell'amministrazione con contestazione per iscritto delle violazioni dei doveri d'ufficio;
- b) Il necessario contraddittorio con l'interessato che si concreta:
 - Nell'acquisizione delle giustificazioni, da rendersi per iscritto, e che devono formare oggetto di obbligatoria valutazione;
 - Nell'audizione dinnanzi alla Giunta qualora ciò sia richiesto dall'interessato;
- c) La deliberazione sull'oggetto da parte della Giunta;
- d) Il provvedimento di revoca da parte del Sindaco o del Presidente di Provincia, il quale dovrà essere congruamente motivato alla luce delle risultanze dell'istruttoria.⁶¹

L'art. 101 del D.lgs. n. 267/2000 e l'art. 19 del D.P.R. n. 465/1997 esplicitano le disposizioni in materia di disponibilità e mobilità dei Segretari comunali e provinciali. La disponibilità corrisponde alla posizione di temporanea quiescenza del rapporto di lavoro, caratteristica delle funzioni di tipo dirigenziale. Durante tale stato, permangono comunque alcuni diritti fondamentali scaturenti dal rapporto di lavoro, quale quello dello stipendio. Il Segretario, laddove si trovi privo di incarico, viene collocato in

⁶¹ BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001, p.86.

disponibilità per la durata massima di due anni (la durata era originariamente di quattro anni, ma il termine è stato dimezzato dall'art. 1 c.46 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, legge finanziaria del 2005). Tale circostanza può verificarsi nell'ipotesi in cui il Segretario non sia stato confermato, a seguito della cessazione dell'incarico, da parte del neo eletto Sindaco o Presidente della provincia, o sia stato revocato ai sensi dell'art. 100 del T.U., oppure nei casi in cui taluno dei Segretari di nuova assunzione non sia oggetto di alcun provvedimento di nomina (ipotesi possibile considerando che il numero dei Segretari esuberi il numero dei Comuni, in quanto maggiorato, ai sensi dell'art. 98 c.2 del T.U., di una percentuale stabilita ogni due anni dall'Agenzia per la tenuta dell'albo, tale da consentire ai Capi dell'amministrazione un'adeguata capacità di scelta).⁶²

Il Segretario collocato in disponibilità, rimane a disposizione dell'Agenzia e può essere chiamato a svolgere le seguenti attività:

- 1) attività generali dell'Agenzia, con assegnazione ai sensi del c.4 dell'art. 19 del D.P.R. n. 465/1997, anche a tempo parziale presso sezioni regionali, tenendo conto delle richieste in tal senso formulate dai Segretari;
- 2) attività di consulenza;
- 3) incarichi di supplenza o di reggenza presso altre amministrazioni temporaneamente prive di Segretario (per ferie, malattie, altre assenze), con oneri a carico dell'amministrazione locale che necessita del supplente o del reggente (la supplenza e la reggenza sono istituti che si pongono nell'ambito delle relazioni tra organi, implicano la sostituzione di una persona preposta all'organo, la prima nel caso di impedimento allo svolgimento delle funzioni o

⁶² Si veda: BASILE G., CACACE A. e SANGIULIANO R., *Testo unico degli enti locali spiegato articolo per articolo*, edizione Simone, Napoli 2010.

- di temporanea assenza, la seconda in caso di transitoria vacanza del posto, ossia mancanza del soggetto formalmente investito della titolarità della carica);
- 4) espletamento di funzioni corrispondenti alla qualifica rivestita presso altre amministrazioni pubbliche, ai sensi del c.5 del D.P.R. n. 465/1997, e loro organismi o enti strumentali anche economici, con oneri a carico di quest'ultime, previa stipulazione di accordi tra Agenzia e l'amministrazione interessata;
 - 5) incarichi di natura professionale presso altre P.A. alle condizioni di cui sub 4, pure ai sensi del c.5 dell'art. 19 del D.P.R. n. 465/1997;
 - 6) attività di studio, consulenza e collaborazione presso altre P.A., pure alle condizioni del sub e) e sempre ai sensi del c.5 dell'art. 19 del D.P.R. n. 465/1997.

Ai sensi del c.2 dell'art. 19 del D.P.R. n. 465/1997, l'utilizzo da parte dell'Agenzia dei Segretari collocati in disponibilità deve avvenire nell'ambito della Provincia di residenza o comunque negli incarichi territoriali più vicini ad essa, e prioritamente per incarichi di supplenza o reggenza, sulla base di una graduatoria formata secondo criteri stabiliti dal Consiglio nazionale d'amministrazione dell'Agenzia⁶³.

Al Segretario collocato in disponibilità spetta il trattamento economico previsto in relazione agli incarichi conferiti. Quindi, al Segretario privo d'incarico è assicurata una corresponsione dello stipendio e dell'indennità secondo la qualifica e l'anzianità posseduta. La predetta garanzia stipendiale è connessa al fatto che il Segretario comunale, pur a seguito della riforma che ne ha profondamente modificato lo status, conserva la qualifica di dipendente pubblico. Laddove il Segretario in disponibilità gli vengano conferiti gli incarichi, il trattamento economico comprenderà tutte le eventuali

⁶³ BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè Milano, 2001, p.95-96.

retribuzioni aggiuntive a questi ultimi connessi; spetteranno, ad esempio, al segretario incaricato reggente o supplente le eventuali indennità di missione, i diritti di segreteria, i diritti di rogito e gli straordinari effettuati. Analoghe considerazioni valgono per tutte le altre tipologie di incarichi assegnati. Il trattamento economico dei Segretari in disponibilità è comunque oggetto di disciplina integrativa nel CCNL 1998-2001.

Il c.3 dell'art. 101 del T.U. prevede un trattamento economico diverso per i Segretari posti in disponibilità a causa di "gravi e correnti violazioni" e per "il mancato raggiungimento dei risultati" a lui imputabili. Per entrambe le ipotesi la legge prevede che al Segretario "salva diversa sanzione, compete il trattamento economico tabellare spettante per la sua qualifica detratti i compensi ricevuti a titoli d'indennità per l'espletamento dei predetti incarichi". Bisogna considerare che al Segretario non compete la gestione amministrativa dell'ente locale, di spettanza del Direttore generale e degli altri responsabili dei servizi (dirigenti e non); esso difatti, nei rapporti con l'amministrazione, è un organo con funzioni di consulenza e di controllo. Per potersi avere un mancato raggiungimento di risultati imputabili al Segretario, dovrà trovarsi o nell'ipotesi di un suo doppio incarico, ossia anche di Direttore generale (v. art. 108), per cui la revoca come Segretario può seguire la revoca come Direttore generale, o nella diversa ipotesi di comportamento attivo od omissivo tale da aver causato il mancato perseguimento dei risultati propri dei dirigenti o dei responsabili amministrativi dell'ente. Inoltre questo comma esplicitando "gravi e ricorrenti violazioni dei doveri d'ufficio", il comportamento scorretto del Segretario è più puntualmente individuato rispetto all'art. 100 del T.U., per cui è possibile evincere che una singola violazione dei doveri d'ufficio non possa dar luogo a collocamento in disponibilità; va poi considerato, come possibile, anche il contemporaneo avvio di un procedimento disciplinare.

Un'ultima considerazione da fare è che l'istituto del collocamento in disponibilità presenta alcuni profili di probabile illegittimità. Va infatti osservato che il collocamento in disponibilità implica, una perdita temporanea di status, poiché per un certo periodo il Segretario viene privato delle proprie funzioni, ed ha la possibilità di svolgerle soltanto per occasionali supplenze o reggenze. La perdita di status può diventare quindi definitiva, se il Segretario rimane in disponibilità più di due anni; e ciò non avviene mai per volontà dell'interessato, ma per altre cause indipendenti dalla sua volontà: revoca, mancata riconferma o mancata prima assegnazione. Se può ammettersi, la possibilità che l'imputazione per violazione di gravi doveri d'ufficio in capo al Segretario comporti come effetto sanzionatorio la perdita temporanea dello status, non altrettanto può dirsi per il Segretario che si trovi in disponibilità non per demerito, ma semplicemente perché il Sindaco o il Presidente di provincia entranti hanno ritenuto di non riconfermarlo, perché ritenuto non compatibile con la linea di politica programmatica. Non è neanche previsto per i Segretari revocati, una sanzione amministrativa aggiuntive che ne differenzi il trattamento rispetto a quello delle altre categorie collocate in disponibilità. Alla luce di queste considerazioni, sembrano valide ipotesi di illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 3 e 97 della Cost. Infatti l'art. 3 riguarda l'uguaglianza e spetta, appunto, alla repubblica rimuovere gli ostacoli che impediscono una piena applicazione dell'uguaglianza sostanziale. Nell'art. 97 si dice che i pubblici uffici devono essere organizzati in modo tale da garantire l'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione.

Lo stesso art. 101 del TUEL al c.4 disciplina l'istituto della mobilità. Trascorsi due anni a disposizione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo, senza che il Segretario sia stato nominato da alcun Sindaco o Presidente di provincia, la legge prevede che il

Segretario sia collocato d'ufficio in mobilità presso altre pubbliche amministrazioni. Quindi, nei casi in cui sussistano i requisiti di attivazione dell'istituto della mobilità, al Segretario viene prospettata una scelta tra le amministrazioni pubbliche con disponibilità di posti in organico, operata la quale egli si troverà transitato nei ruoli dell'amministrazione indicata, perdendo definitivamente lo status di Segretario comunale e provinciale. A tal proposito il c.15 dell'art. 19 del D.P.R. n. 465/1997 prevede l'attivazione delle procedure di mobilità d'ufficio ai fini del collocamento presso altre amministrazioni pubbliche, e altresì, la cancellazione dall'albo.⁶⁴

L'art. 102 e 103 del T.U. e gli art. dall'1-8 del D.P.R. n. 465/1997 toccano il tema dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali (con legge n. 122/2010 l'Agenzia è stata soppressa e di conseguenza sono abrogati gli articoli che si riferivano ad essa).

La soppressa Agenzia è stata istituita dall'art. 17, c.76 della legge n. 127/1997, ora abrogato e recepito dall'art. 102 del T.U., e la cui organizzazione e funzionamento sono stati disciplinati del D.P.R. n. 465/1997, modificato dalla legge n. 3/2003 e dal D.L. n. 136/2004.

L'Agenzia era volta al migliore e funzionale svolgimento dell'attività dell'albo. La perplessità da più parti avanzata riguardo a questa struttura, si riferiva alla sua composizione: i Segretari comunali e provinciali erano molto poco rappresentati al suo interno (3 componenti su 9).

⁶⁴ BASILE G., CACACE A. e SANGIULIANO R., *Testo unico degli enti locali spiegato articolo per articolo*, edizione Simone, Napoli 2010, p.202-203.

Ai sensi del soppresso art. 102, l’Agenzia godeva di autonoma personalità giuridica e risultava sottoposta alla vigilanza del Ministero dell’Interno⁶⁵, caratteristiche quest’ultime che consentivano di inquadrarla nel novero degli enti pubblici strumentali.

A differenza delle altre agenzie di diritto pubblico presenti nel nostro ordinamento, le quali sono accumulate dal fatto di svolgere di funzioni tecnico-operativo in posizione servente verso altre amministrazioni, l’Ages si caratterizzava per la particolarità del ruolo svolto che non risultava essere meramente esecutivo di scelte di politica governativa, ma piuttosto di raccordo tra i vari interessi pubblici.⁶⁶

A conferma della predetti tesi deponeva il fatto che alla guida dell’Ages non era stato posto un direttore generale (il quale viene nominato discrezionalmente dal Presidente dell’Agenzia autonoma), ma piuttosto un Consiglio d’amministrazione, nel quale, infatti, sedevano i rappresentanti dei vari interessi pubblici coinvolti.

Si potrebbe quindi azzardare la peculiarità della natura dell’Agenzia, che era certo ente strumentale, ma non dello Stato, come gli enti cosiddetti “parastatali”, bensì del sistema degli enti locali, cui peraltro incombe l’onere del mantenimento dell’Agenzia stessa. Ne consegue che non si poteva parlare di ente parastatale in senso stretto bensì di ente

⁶⁵ La vigilanza esercitata da parte del Ministero dell’Interno è da intendersi rivolta agli organi dell’Agenzia (in analogia con altri enti pubblici sottoposti a vigilanza) nei confronti dei quali si ritiene che il Ministero possa emettere provvedimenti di rimozione o scioglimento in caso in cui vengano rilevate persistenti violazioni di legge o impossibilità di funzionamento. Ai sensi dell’art. 33 del D.P.R. n.465/1997, il Ministero nell’ambito del potere di vigilanza potrà richiedere copia degli atti adottati dal Consiglio d’amministrazione nazionali o regionali riguardanti la disciplina della tenuta dell’albo, l’organizzazione ed il funzionamento della sede centrale e di quelle regionali dell’Agenzia; su ogni altro provvedimento, nonché in genere sull’attività generale dell’Agenzia, il Ministero dell’interno potrà chiedere ogni notizia utile. Copia dei principali documenti contabili (bilancio preventivo, relazione previsionale e programmatica triennale, rendiconto del cassiere, delibere del collegio dei revisori) e degli atti regolamentari adottati dagli organi dell’Agenzia dovranno essere trasmesse al Ministero al quale devono essere, altresì, prodotte dall’Agenzia relazioni semestrali sulla propria attività.

⁶⁶ VANDELLI L., *Natura giuridica e funzioni dell’Agenzia*, in nuova rass., 2000, 10, 1059.

“paralocale”, volendo comunque trovare un’etichetta che consentiva di riassumere in una le caratteristiche del nuovo soggetto giuridico.⁶⁷

Quanto alle funzioni svolte dall’Ages, tra queste figuravano le attività di amministrazione dell’Albo (che comprendevano le iscrizioni, sospensioni e cancellazioni), di reclutamento dei Segretari comunali, di gestione del rapporto di lavoro (ivi incluso l’esercizio del potere disciplinare) e delle carriere di questi ultimi.⁶⁸

L’Agenzia era amministrata, ai sensi del c.2 art. 102 del TUEL, da un Consiglio d’amministrazione, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e composto da otto membri di cui: due sindaci, nominati dall’Anci; un presidente di provincia, nominato dall’Upi; tre Segretari comunali e provinciali, eletti fra gli iscritti all’Albo; tre esperti designati dalla Conferenza Stato- città e autonomie locali.⁶⁹

L’Ages inoltre risultava articolata in una sede centrale ed in sezioni regionali⁷⁰, a quest’ultime spettavano la competenza in merito all’adozione dei provvedimenti e degli atti relativi alla gestione dei Segretari iscritti alla sezione regionale dell’albo. I consigli regionali delle sezioni regionali risultavano costituiti con la stessa composizione e con le stesse modalità proprie del Consiglio d’amministrazione della sede centrale⁷¹.

⁶⁷ AA.VV., *L’ordinamento degli enti locali*, Milano, 2001, IPSOA, p. 605.

⁶⁸ Le funzioni svolte dall’Ages sono specificate all’art. 6 del D.P.R. n°465/1997.

⁶⁹ Il numero degli esperti, ai sensi dell’art.102 c.2, era solo due. Ma il loro numero è stato portato a tre per la necessità di assicurare diversi equilibri interni al Consiglio d’amministrazione dell’Agenzia per effetto dell’art.5, della legge 16 gennaio 2003 n.3, che ha in tal senso novellato il sopracitato testo del TUEL.

⁷⁰ Ai sensi dell’art. 2 del D.P.R. n.465/1997, le sezioni regionali dell’Agenzia sono ubicate nei Comuni capoluogo delle Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale – a eccezione del Trentino Alto Adige-, fino a diversa disposizione adottate da queste ultime, nell’esercizio dei poteri di disciplina della materia loro riconosciuti dal c.84 dell’art.17 della legge Bassanini, confluito nell’art.105 del TUEL.

⁷¹ Le modalità di assegnazione e di elezione dei componenti i Consigli d’amministrazione nazionale e regionali, sono specificate negli artt. 4 e 5 del D.P.R. n.465/1997. In proposito si evidenzia la lacuna normativa rappresentata dalla mancanza di alcuna disposizione relativa ad ipotesi di ineleggibilità e di incompatibilità dei membri del Consiglio di amministrazione.

Va segnalato che, ai sensi del c.3 dell'art. 8 del D.P.R. n. 465/1997, nei Consigli d'amministrazione nazionale e regionali doveva essere garantita una adeguata presenza femminile.

Erano organi dell'Agenzia anche il presidente e il vice presidente, che venivano eletti dal Consiglio d'amministrazione nel proprio seno. Il regolamento n. 465/1997 prevedeva (art. 7, c.6) anche un direttore generale ed un vice direttore generale con compiti operativi di carattere gestionale, nominati dal Consiglio di amministrazione tra soggetti di comprovata esperienza nel settore delle autonomie locali, scelti al di fuori del Consiglio stesso.

Spettava, altresì, al Consiglio d'amministrazione il compito di istituire un comitato permanente delle pari opportunità che era chiamato a esprimere parere preventivo su tutti i provvedimenti riguardanti la disciplina generale degli istituti di competenza del Consiglio nazionale di amministrazione, nonché poteri d'iniziativa, d'impulso e di vigilanza in ordine all'effettività dei principi di pari opportunità nella gestione dell'albo e nell'esercizio delle funzioni (art. 8, c.1 del D.P.R. n. 465/1997).

Quanto alla dotazione organica dell'Ages, essa si avvaleva del proprio personale, reclutato attraverso il ricorso alle procedure di mobilità e con l'utilizzo in via prioritaria del personale d'amministrazione civile dell'interno, anche in deroga alle disposizioni dell'ordinamento speciale, mediante il ricorso all'istituto del comando o della collocazione "fuori ruolo" (art. 103, c.2, lett. A). La preferenza nei confronti del personale civile dell'interno si spiegava con l'intento di avvalersi delle esperienze già acquisite da tale personale in relazione alla gestione dei Segretari comunali⁷².

⁷² Si veda: AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2001.

Al Consiglio nazionale d'amministrazione dell'Agenzia competeva: la tenuta dell'albo e quindi le iscrizioni, le sospensioni, le cancellazioni; l'assegnazione dei Segretari alla sezioni regionali, sulla base di criteri stabiliti dal regolamento governativo; la disciplina di ogni istituto o materia relativi alla gestione dei Segretari e dell'albo i quali non siano disciplinati dalla legge o dal regolamento; la gestione del fondo finanziario di mobilità, limitatamente agli atti aventi ad oggetto impegni di entità superiore ai cento milioni di lire; la definizione dei criteri per la tenuta e l'aggiornamento dei curriculum degli iscritti all'albo; l'approvazione dei bandi di concorso per l'iscrizione all'albo; la definizione delle modalità della partecipazione ai corsi per la progressione in carriera, l'aggiornamento e la specializzazione; il disporre l'utilizzazione dei Segretari comunali e provinciali non chiamati a ricoprire sedi di segreteria nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'art. 17, c.78, lett. e) della legge n. 127/1997 e secondo le disposizioni di cui al D.P.R. n. 465/97; la nomina del collegio arbitrale di disciplina di cui all'art. 17, c.3, D.P.R. n. 465/97; l'irrogazione delle sanzioni disciplinari importanti il licenziamento; la disciplina dell'organizzazione degli uffici e del personale dell'Agenzia, nei limiti della dotazione di cui al D.P.R. n. 465/97; l'istituzione di un ufficio per l'istruttoria dei procedimenti disciplinari; la disciplina del proprio funzionamento, nonché di quello dei Consigli di amministrazione delle sezioni regionali; gli atti concernenti il patrimonio dell'Agenzia; la disciplina dell'attività contrattuali, nel rispetto delle disposizioni di cui al D.P.R. n. 465/97; la disciplina delle modalità di elezione del presidente dei Consigli di amministrazione nazionale e delle sezioni regionali; le modalità per lo svolgimento delle elezioni dei rappresentanti dei Segretari comunali e provinciali nei Consigli di amministrazione e per la presentazione delle liste dei candidati; l'approvazione del bilancio di previsione e della relazione

previsionale e programmatica triennale; l'approvazione del rendiconto del cassiere e del rendiconto generale della gestione dell'Agenzia.

L'Agenzia, come già precedentemente evidenziato, a seguito del riordino, accorpamento e soppressione dei ministeri affidato al Governo dalla legge n. 59/97, era sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Interno⁷³.

L'art. 104 del TUEL disciplina la Scuola superiore della pubblica amministrazione locale e le scuole regionali e interregionali:

Con D.P.R. 20/10/1998, n. 396, in G.U. 19/11/1998, n. 271, è stato emanato il "Regolamento recante la disciplina dell'organizzazione, del funzionamento e dell'ordinamento contabile della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale e delle scuole regionali ed interregionali, a norma dell'art. 17, c.77, 78, 79 e 80, della legge 15 maggio 1997, n. 127".

Con D.P.R. 28/1/2008, n. 27 è stato approvato il nuovo regolamento di disciplina dell'organizzazione, del funzionamento e dell'ordinamento contabile che ha abrogato il precedente D.P.R. n. 396/1998.

Il c.1 del suddetto articolo, prevede l'attività formativa anche in sedi decentrate, questo perché si è voluto dare un segnale forte di apertura verso il decentramento della formazione, richiesto dalle rappresentanze dei Segretari, per realizzare un sistema di avviamento al lavoro e di aggiornamento quanto più possibile concreto e completo, affidato tanto a strutture pubbliche che private, e soprattutto alla sinergia tra i due tipi di enti di formazione.

⁷³ BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 51, 52.

La previsione delle scuole regionali ed interregionali si pone perfettamente in linea con la previsione del c.1, tendendo ad assicurare una formazione sempre più aderente alle esigenze delle realtà locali. Pur non essendo previsto un termine per l'istituzione tali Scuole, si tratta di un atto dovuto, al quale è tuttavia possibile sottrarsi optando per l'alternativa utilizzazione, sempre tramite convenzioni, della Scuola istituita presso il Ministero dell'Interno.

L'istituzione della scuola superiore della pubblica amministrazione locale risponde all'esigenza di garantire al Segretario una formazione professionale permanente; esigenza tanto più evidente a seguito dell'introduzione del nuovo meccanismo di nomina di tale figura professionale, nonché del rapporto che ne deriva con il Capo dell'amministrazione locale del quale segue le sorti. Una maggiore qualificazione professionale diventa, infatti, per il Segretario una referenza di grande valore ai fini dei futuri incarichi presso altri enti locali.⁷⁴

L'art. 105 delinea le Regioni a statuto speciale: è qui richiamato il rispetto della particolare autonomia di cui godono le Regioni a Statuto speciale (art. 116 Cost.) per cui il T.U. si applica agli enti locali territoriali qui citati solo se dagli stessi richiamato con propria legislazione.

Infine, l'art. 106 disciplina le disposizioni finali transitorie. Trattasi di norma di chiusura contenente disposizioni transitorie e finali legate agli aspetti relativi al rapporto di lavoro del Segretario comunale e provinciale (come i criteri di assegnazione, le

⁷⁴ BASILE G., CACACE A. e SANGIULIANO R., *Testo unico degli enti locali spiegato articolo per articolo*, edizione Simone, Napoli 2010, p.105.

ipotesi di permanente nel ruolo statale e mantenimento di qualifica e trattamento economico pensionabile, le ipotesi di collocamento e mantenimento fuori ruolo)⁷⁵.

⁷⁵ Ferma restando la disciplina contenuta negli artt. 96-106 del Testo Unico degli enti locali, l'assetto ordinamentale, relativo alla figura del Segretario comunale e provinciale, è completato dal regolamento di attuazione, approvato con D.P.R. 4 dicembre 1997, n.465 e dalla contrattazione collettiva nazionale relativa al quadriennio normativo 1998-2001.

LA CHIAMATA DALL'ENTE LOCALE

3.1 LA NATURA GIURIDICA DEL RAPPORTO DI LAVORO

La natura giuridica del rapporto di lavoro del Segretario comunale è strettamente peculiare. Ciò è dovuto alla diversità ontologica rispetto al più generale rapporto di lavoro pubblico.

Più esattamente potremmo dire che il Segretario comunale e provinciale è titolare, ai sensi dell'art. 97 del D.lgs. n. 267/2000, di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con il Ministero dell'Interno (succeduto a titolo universale all'ex Agenzia autonoma dei Segretari comunali e provinciali in virtù del D.L. 31 maggio 2010 n. 78 così come convertito in legge n. 122 del 30 luglio 2010) e di un rapporto di servizio a tempo determinato con il Sindaco ed il Presidente di provincia, che lo hanno nominato e cui spettano, ai sensi del combinato disposto dell'art. 15, c.1, del D.P.R. n. 465/1997 e

dell'art. 99, del D.lgs. n. 267/2000, le attribuzioni in ordine agli istituti contrattuali connessi al rapporto funzionale.⁷⁶ Trattasi di dipendenza funzionale e non gerarchica, così come del resto affermato già dall'art. 52 della legge n. 142/1990, innovando al regime previgente. Ciò significa che lo strumento proprio del rapporto Sindaco o Presidente della provincia e Segretario non sarà quello dell'ordine, bensì quello della direttiva⁷⁷.

Un problema potrebbe porsi in proposito, nel caso in cui nei Comuni privi di personale dirigenziale, il Segretario sia stato investito dal Sindaco di competenze gestionali di taluni uffici o servizi, ai sensi del c.2 dell'art. 109 e della lett. d) del c.4 dell'art. 97 del T.U. In questo caso, infatti, nell'esercizio di quelle specifiche competenze, ma comunque mai di quelle proprie del Segretario in quanto tale, quest'ultimo potrà trovarsi: 1) in un rapporto di dipendenza funzionale, ai sensi del c.1 dell'art. 108, del T.U. con il Direttore generale ove nominato;

2) in un rapporto di dipendenza funzionale con l'assessore di riferimento, nei limiti delle deleghe a questi eventualmente attribuite dal Sindaco e sempre nell'ambito dei servizi ed uffici della cui responsabilità gestionale sia stato investito, e ciò ai sensi del c.1 dell'art. 109 del T.U. In nessun altro caso potrà figurarsi un rapporto di dipendenza del Segretario dal singolo assessore così come neppure dalla Giunta.⁷⁸

In sintesi possiamo dire che il Segretario comunale, ai sensi della normativa vigente, non è né un dipendente comunale e né regionale, ma è un dipendente statale in quanto

⁷⁶ Si veda: NARDUCCI F., *Guida normativa per l'amministrazione dell'ente locale 2011*, Maggioli editore, Dogana (Repubblica di San Marino), 2011.

⁷⁷ La direttiva è lo strumento attraverso cui si esprime la dipendenza funzionale. Essa può essere motivatamente disattesa a differenza dell'ordine.

⁷⁸ Si veda: BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano 2001.

dipendente dal Ministero dell'Interno⁷⁹. Inoltre, ai sensi del D.lgs. n. 267/2000, non è neppure più un “funzionario o dirigente pubblico”, come recitava il testo originario dell’art. 17 della legge n. 127/1997, ma genericamente un dipendente pubblico iscritto a un apposito albo.

In tema di prosecuzione o estinzione del rapporto di lavoro dei Segretari comunali e provinciali titolari di sede, la competenza del Ministero dell'Interno (ex Agenzia), non può essere messa in dubbio. Dispone in tal senso non solo il CCNL di categoria che, nel disciplinare l'estinzione del rapporto di lavoro, riversa inevitabilmente all'ex. Agenzia dei Segretari comunali e provinciali un ruolo centrale, ma anche specifica giurisprudenza di merito formatasi in materia. Infatti, questo è specificato nell'art. 52 del CCNL di categoria del 16/5/2001, confermato dalla Corte d'Appello di Salerno⁸⁰, ai sensi della quale “(...) il datore di lavoro destinatario della comunicazione dell'opzione per la permanenza in servizio oltre il 65° anno di età non può che individuarsi nell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali, titolare del rapporto d'impiego cui è demandata la valutazione discrezionale della ricorrenza dei presupposti per il mantenimento in servizio di ciascun o dei funzionari iscritti all'albo. Invero, in base all'art. 97, c.1, del D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, il datore di lavoro dei Segretari comunali è inequivocabilmente non già il Comune, sede di servizio, con il quale si istaura un mero rapporto organico, ma la suddetta Agenzia autonoma per l'effetto dell'iscrizione all'albo. Di conseguenza, l'attribuzione, con la nomina sindacale, della funzione di Segretario comunale non determina la costituzione di un distinto rapporto d'impiego con l'ente territoriale, in sostituzione di quello già

⁷⁹ Prima dell'entrata in vigore della legge n.122 del 30 luglio 2010, il Segretario comunale e provinciale era un dipendente parastatale, in quanto dipendeva dall'Agenzia autonoma che è un ente pubblico di rilievo nazionale, dotato di capacità giuridica.

⁸⁰ Con sentenza n.518 del 28/1/2009.

insorto con l’Agenzia per effetto dell’iscrizione all’albo, ma piuttosto il formarsi di un rapporto organico, il quale si inserisce all’interno e nell’ambito del rapporto d’impiego con l’Agenzia medesima”.

L’amministrazione chiamata a decidere sulla richiesta di trattenimento in servizio del Segretario non è dunque, l’amministrazione comunale o provinciale presso cui il Segretario presta servizio, bensì l’ex Agenzia, ente datore di lavoro dei Segretari comunali. L’indiscusso ruolo del datore di lavoro dei Segretari comunali da parte dell’ex Agenzia risulta, peraltro, confermato dalla Corte di Cassazione⁸¹ sezioni unite civili, la quale, ha precisato che “in base al loro nuovo ordinamento professionale (art. 17, c.68 – 86, legge n. 127/del 1997 e D.P.R. n. 465 del 1997), i Segretari comunali e provinciali sono pubblici funzionari dipendenti da un’Agenzia autonoma dotata di soggettività giuridica di diritto pubblico che, normalmente (salvo permanenza in disponibilità presso l’Agenzia stessa), svolgono le proprie funzioni presso un ente locale, in base ad incarico loro conferito attraverso un provvedimento di nomina del Sindaco (o del Presidente della provincia), cui spetta un corrispondente potere di revoca. Per cui effettivamente, prosegue la Corte, può dirsi che faccia capo agli stessi un duplice rapporto: di servizio, nei confronti dell’Agenzia, ed organico, nei confronti del comune o provincia”. Sulla base della predetta pronuncia, il rapporto di servizio è da considerare sempre e comunque esistente tra il Ministero dell’Interno (ex Agenzia) e il Segretario, determinando l’assunzione delle mansioni di Segretario a seguito della nomina da parte del Sindaco non la nascita di un rapporto d’impiego, ma solo di un rapporto organico o funzionale, il quale si inserisce all’interno e nell’ambito del rapporto d’impiego con il Ministero dell’Interno.

⁸¹ Con ordinanza del 26 giugno 2003, n.10207.

Alla luce di quanto fin qui affermato il Ministero dell'Interno, quale attuale datore di lavoro, ha un ampio potere discrezionale, in tema di autorizzazione delle permanenze in servizio dei Segretari comunali e provinciali, tenuto conto delle esigenze organizzative e funzionali necessariamente legate alla gestione dell'albo ed alle esigenze di continuità del servizio di segreteria, in conformità ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità.⁸²

3.2 L'ALBO NAZIONALE DEI SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI

Le funzioni di Segretario comunale e la titolarità delle sedi di segreteria presso gli enti locali possono essere affidate soltanto ai soggetti iscritti nell'albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali.

La legge n. 127/97 ha istituito l'albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali, cui devono attingere Sindaci e Presidenti di provincia ai fini della nomina del Segretario dell'ente.

Tutti i Segretari comunali e provinciali, dunque sono iscritti in suddetto albo. Ai sensi del c.1 dell'art. 98 del T.U. l'iscrizione all'albo è subordinata al conseguimento di una apposita abilitazione rilasciata dalla S.S.P.A.L o dalla sezione autonoma della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno (c.4 art. 98 T.U.) a coloro i quali abbiano superato un apposito corso-concorso al quale si accede tramite concorso pubblico (per

⁸² Si veda: NARDUCCI F., *Guida normativa per l'amministrazione dell'ente locale 2011*, Maggioli editore, Dogana (Repubblica di San Marino), 2011.

soli esami ai sensi del D.P.R. n. 465/97)⁸³, cui possono partecipare i laureati in giurisprudenza, scienze politiche e economia e commercio (c.5 art. 98 T.U.).⁸⁴

Ebbene l'albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali si articola territorialmente in sezioni regionali (articolazione orizzontale), nonché in fasce professionali (articolazione verticale).

Va ricordato che taluni emendamenti proposti al Senato in prima lettura nel corso dei lavori preparatori della legge n. 127/97 tendevano ad escludere l'istituzione dell'albo per consentire una scelta più libera da parte del Capo dell'amministrazione nell'ambito dei soggetti in possesso dei requisiti professionali richiesti dal regolamento comunale del personale prevedendosi solo l'istituzione di un albo, ad esaurimento, dei Segretari in servizio.⁸⁵

L'articolazione dell'albo in fasce professionali è materia rimessa alla contrattazione collettiva nazionale.

Il CCNL 1998-2001 all'art. 31 ha individuato tre fasce, in luogo delle cinque previste in via transitoria in sede di prima applicazione; si tratta più esattamente: della fascia "A", "B", "C", con un'ulteriore sub-articolazione per le prime due fasce.

Le tre fasce sono riferite ad altrettante tipologie di enti, classificati in relazione all'entità della popolazione. In particolare, la fascia C, si riferisce ai Comuni sino a 3.000 abitanti, fascia B ai Comuni non capoluogo di provincia con popolazione compresa fra 3.001 e 65.000 abitanti, e infine la fascia A, si riferisce alle Province e ai Comuni capoluogo di provincia, a prescindere dalla popolazione, e Comuni con oltre 65.000 abitanti.

⁸³ Sotto il previgente regime il concorso per l'accesso alla carriera era per titoli ed esami.

⁸⁴ AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, Milano, 2001, IPSOA, p. 604, 605.

⁸⁵ Nel testo approvato dalla Commissione affari istituzionali della Camera di vigilanza era affidata (l'istituzione dell'albo) alla Presidenza del Consiglio.

L'ulteriore distinzione nelle fasce "B" e "A" è così siffatta: a) nell'ambito della fascia B tra Comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 65.000 abitanti e Comuni con popolazione compresa tra 3.001 e 10.000 abitanti; b) nell'ambito della fascia A tra Comuni con popolazione compresa fra 65.001 e 250.000 abitanti, e Comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti e Comuni capoluogo di provincia.

Per ciascuna fascia sopra illustrata, l'iscrizione avviene previo superamento, rispettivamente: per la fascia C dell'apposito corso-concorso cui consegue l'abilitazione; per la fascia B di apposito corso di specializzazione, cui sono ammessi i Segretari iscritti nella fascia C con almeno due anni di anzianità di servizio; per la fascia A di ulteriore apposito corso di specializzazione, cui sono ammessi gli iscritti nella fascia B con almeno due anni di anzianità di servizio in enti con popolazione compresa tra 10.001 e 65.000 abitanti.

Per quanto concerne il passaggio da una sub-fascia all'altra, esso non consegue al superamento di un corso, bensì al raggiungimento dell'anzianità di servizio maturata nella sub-fascia inferiore.

E' così che: 1) nell'ambito della fascia B l'idoneità all'esercizio di funzioni, nelle sedi oltre 10.000 abitanti, si acquisisce al maturare di almeno due anni di anzianità di servizio in Comuni con popolazione compresa tra 3.001 e 10.000 abitanti; 2) nell'ambito della fascia A l'idoneità all'esercizio delle funzioni delle Province, nei Comuni capoluogo di provincia o in quelli oltre 250.000 abitanti si acquisisce al maturare di due anni di anzianità di servizio nei Comuni con popolazione compresa tra 65.001 e 250.000 abitanti.

Va ricordato come l'Agenzia con deliberazione del Consiglio nazionale d'amministrazione n. 222 del 12 ottobre ha ritenuto non equipollenti alla

specializzazione da conseguirsi per l'idoneità a Segretario generale per l'esercizio di funzioni in sedi con oltre 10.000 abitanti attraverso il corso-concorso di cui all'art. 14, D.P.R. n. 465/1997, con l'eventuale idoneità conseguita previo superamento dei precedenti concorsi indetti dal Ministero dell'Interno relativamente a sedi vacanti, vigente il precedente ordinamento dei Segretari comunali e provinciali (anteriore alla legge n. 127/1997); e ciò in quanto ritenuta non surrogabile la idoneità di carattere generale, acquisibile esclusivamente attraverso il superamento di apposito corso-concorso indetto dalla S.S.P.A.L., con quella conseguita in precedenza, prima dell'avvento del citato D.P.R. n. 465/1997, e relativa a singole ed individuate sedi vacanti messe a concorso.⁸⁶

L'attuale percorso di carriera, così come delineato dalla normativa di riferimento, è sintetizzato nella figura successiva.

⁸⁶ BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 13-15 .

FASCIA	FASCIA C	FASCIA B		FASCIA A	
	Ruolo in Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti.	Ruolo in Comuni con popolazione tra 3.001 e 10.000 abitanti.	Ruolo in Comuni con popolazione tra 10.001 e 65.000 abitanti.	Ruolo in Comuni con popolazione tra 65.001 e 250.000 abitanti.	Ruolo in Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti, in Comuni capoluogo di provincia e Province.
TEMPO	Min. 2 anni	Min. 2 anni	Mini. 2 anni	Min. 2 anni	
	Co.A	Spe.s		Sefa	

Quest'articolazione dell'albo in fasce professionali e le modalità di progressione di carriera hanno avuto una lunga gestazione. L'attuale configurazione (stabilita dal CCNL 1998-2001) ha infatti sostituito quella precedentemente delineata dal DPR n. 465/1997, stabilendo la seguente corrispondenza: a) la fascia professionale C ha incluso tutti i Segretari della ex prima fascia professionale (ossia con meno di due anni di servizio); b) la fascia professionale B ha incluso tutti i Segretari della ex seconda fascia professionale

(ossia i Segretari comunali ed i Segretari capi con almeno due anni e meno di nove anni e sei mesi di servizio) e i Segretari della ex terza fascia professionale (ossia i Segretari capi con nove anni e sei mesi di servizio ed i Segretari generali di seconda classe con tre anni di anzianità di servizio nella qualifica; c) la fascia professionale A ha incluso i Segretari della ex quarta e quinta fascia (ossia i Segretari generali di seconda classe con tre anni di servizio nella qualifica ed i Segretari generali di classe 1/A e 1/B).⁸⁷

Ogni Segretario comunale è iscritto nella fascia professionale di spettanza e può essere conseguentemente nominato in sedi appartenenti a detta fascia. Il regolamento governativo prevede però anche ipotesi di iscrizione contemporanea in due fasce.

E' questa la fattispecie di cui all'art. 11, c.6 ed all'art. 12, c.2, del D.P.R. n. 465/1997, per cui il Segretario che consegue l'iscrizione nella fascia superiore conserva comunque l'iscrizione anche nella fascia inferiore "fino alla prima nomina in un Comune" di fascia superiore (è quindi la nomina ad una sede di fascia superiore che determina la cancellazione dalla fascia inferiore).⁸⁸

L'albo nazionale si articola territorialmente in sezioni regionali, con la sola esclusione delle regioni Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, ove si applica una disciplina ad hoc. Sono assegnate alle sezioni regionali i Segretari inclusi nelle fasce professionali abilitanti all'esercizio delle funzioni in sedi con popolazione non superiore a 65.000 abitanti e che non siano capoluogo di provincia.

Per quanto concerne le fasce professionali afferenti i Segretari che possono essere nominati nelle Provincie, nei Comuni con oltre 65.000 abitanti e in quelli capoluogo di

⁸⁷ FOSTI G. e TURRINI A., *Leader nell'ombra: il ruoli dei segretari negli enti locali*, Egea, Milano, 2010, p.17.

⁸⁸ BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 18.

provincia, è previsto invece un unico elenco a livello nazionale tenuto dal Consiglio nazionale d'Amministrazione dell'Agenzia.

Ad ogni Segretario comunale è consentita l'iscrizione al massimo a quattro sezioni regionali. E' utile distinguere tra: iscrizione obbligatoria, da un lato, e iscrizione facoltativa ed eventuale ad ulteriori tre sezioni, dall'altro lato. Il Segretario è, infatti, assegnato alla sezione nel cui territorio è ricompresa la sede in cui presta servizio e qualora sia sprovvisto di sede a quella in cui è ricompreso il Comune di residenza. Ogni Segretario può altresì chiedere l'iscrizione in ulteriori tre sezioni regionali. In questo caso l'iscrizione avviene in quello che l'art. 11, D.P.R. n. 465/1997 definisce elenco aggiuntivo. Non solo: l'iscrizione in quanto subordinata alla disponibilità di posti nell'albo regionale. In caso contrario, si procederà all'iscrizione secondo le modalità determinate dal Consiglio nazionale d'Amministrazione e tenuto conto, anche ai sensi della legge n.104/1992: dell'anzianità di servizio e delle situazioni personali familiari. La competenza in ordine all'assegnazione degli iscritti all'albo alle singole sezioni regionali all'atto dell'iscrizione allo stesso è del Consiglio nazionale d'amministrazione dell'Agenzia, sulla base dell'ordine di graduatoria del corso-concorso per l'accesso alla carriera. I criteri da seguire a tal fine sono due: 1) le esigenze delle sezioni regionali; 2) le preferenze espresse dagli interessati.⁸⁹

Il c.2 dell'art. 98 del T.U., infine, configura l'albo dei Segretari comunali e provinciali come albo a numero tendenzialmente chiuso: si prevede che il numero complessivo degli iscritti sia pari al numero dei Comuni e delle Provincie (ridotto del numero delle sedi unificate, evidentemente per effetto di eventuali convenzioni stipulate tra Comuni) e maggiorato di una percentuale, la cui determinazione è rimessa con periodicità

⁸⁹ BARUSSO E. *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 19.

biennale al Consiglio nazionale d'amministrazione dell'Agenzia in modo tale da "garantire una adeguata opportunità di scelta da parte dei Sindaci e dei Presidenti di provincia".

All'albo possono accedere, ai sensi del c.4 dell'art. 98 del T.U. (come già precedentemente illustrato), i laureati in giurisprudenza, scienze politiche ed economia e commercio i quali ottengano l'abilitazione concessa dalla Scuola Superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale o dalla sezione autonoma della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, previo superamento di un corso-concorso cui si accede attraverso un concorso nazionale. Ricordiamo come in sede di prima istituzione sia stata prevista anche l'iscrizione all'albo delle seguenti ulteriori categorie: a) i Segretari comunali e provinciali in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 127/1997, previa iscrizione d'ufficio in un albo provvisorio, istituito entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della suddetta legge a cura del Ministero dell'Interno, istituzione avvenuta con D.M. 14 giugno 1997; b) i vicesegretari comunali, i quali avessero svolto per almeno quattro anni "le relative funzioni" e che ne facessero richiesta; c) i vincitori dei concorsi per Segretario comunale in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della legge n. 127/1997, disposizione letta nel D.P.R. n. 465/1997 come riferita a quelli banditi negli anni 1995 e 1996; d) gli idonei ai concorsi di cui sub c); e) gli incaricati delle funzioni di Segretario comunale con almeno quattro anni di esercizio delle funzioni medesime alla data di entrata in vigore della legge n.127/1997.

Il c.8 dell'art. 13 del D.P.R. n. 465/1997, prevede l'assegnazione ai partecipanti al corso-concorso per il conseguimento dell'abilitazione alle funzioni di Segretario comunale di una borsa di studio il cui importo sarà determinato (da parte del Consiglio

nazionale d'amministrazione dell'Agenzia), nei limiti del 50% del trattamento economico della fascia iniziale e nei limiti delle disponibilità del fondo di cui al c.80 dell'art. 17, legge n. 127/1997.

Il c.10 dell'art. 13 del D.P.R. n. 465/1997, prevede tra l'altro, a carico di coloro che non accettino la prima nomina di sede, una sanzione di natura pecuniaria, rappresentata dalla restituzione di una parte della borsa di studio, nella misura percentuale e con le modalità stabilite dal Consiglio nazionale d'amministrazione. Si noti come analoga sanzione non sia invece prevista nei confronti di coloro che non superano le verifiche semestrali o quella finale.⁹⁰

3.3 TRATTAMENTO ECONOMICO E INQUADRAMENTO CONTRATTUALE

Ai sensi del c.6 dell'art. 97 del T.U. il rapporto di lavoro dei Segretari comunali e provinciali è disciplinato dai contratti collettivi, che sono stipulati tra le rappresentanze sindacali dei lavoratori e l'agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN), che rappresenta per legge, l'amministrazione pubblica nella contrattazione collettiva.

Ricordiamo, come già detto, che il Segretario titolare di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'ex Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali (e adesso con il Ministero dell'Interno) e di un rapporto di servizio a tempo determinato con il singolo Comune e Provincia presso cui è nominato.

⁹⁰ BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 20, 22.

La base di riferimento sarà il Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro dei Segretari comunali e provinciali per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999.⁹¹

In occasione delle trattative per la stipulazione del predetto contratto collettivo, il dipartimento della funzione pubblica adottò un atto di indirizzo per l'Aran (secondo la nota procedura di contrattazione collettiva prevista dal D.lgs. n. 29/1997) nel quale affermava che si doveva prescindere dall'appartenenza del Segretario ad un'area dirigenziale ai fini dell'inquadramento contrattuale della categoria⁹². Secondo l'indirizzo della funzione pubblica, il Segretario comunale e provinciale deve essere ricompreso nell'autonoma tipologia ordinamentale delle figure professionali di cui al c.3 dell'art.45 del D.lgs. n. 29/1993⁹³. In buona sostanza per ciò che concerne la

⁹¹ Dopo di esso sono stati emanati altri contratti collettivi tra cui: Contratto collettivo nazionale di lavoro dei Segretari comunali e provinciali per il quadriennio normativo 2006 - 2009 e per il biennio economico 2006 - 2007; Contratto collettivo nazionale di lavoro dei Segretari comunali e provinciali per il biennio economico 2004 - 2005, e relazione illustrativa dell'Ipotesi di CCNL; Contratto collettivo nazionale di lavoro dei Segretari comunali e provinciali per il quadriennio normativo 2002 - 2005 e per il biennio economico 2002 - 2003, e relazione illustrativa dell'Ipotesi di CCNL; CCNL di interpretazione autentica dell'articolo 31 del ccnl dei Segretari comunali e provinciali del 16/5/2001; CCNL dei Segretari comunali e provinciali per il biennio economico 2000 - 2001(G.U. Serie Generale n. 193 del 19.7.2001); CCNL dei Segretari comunali e provinciali per il quadriennio normativo 1998 -2001 e per il biennio economico 1998 -1999 (G.U. Serie Generale n. 193 del 19.7.2001).

⁹² Cfr. l' "Atto di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica contrattuale del rapporto di lavoro dei Segretari comunali e provinciali ai sensi dell'art. 11, comma 8, del D.P.R. n°465/1997" del 6 agosto 1998, nonché l'Atto recante "ulteriori specificazioni" del 30 marzo 2000.

⁹³ L'art.45, c.3, del D.lgs. n.29/1993 disciplina le autonome aree negoziali per la regolamentazione contrattuale delle figure di vertice dell'amministrazioni pubbliche e – a tal fine – distingue i dirigenti che costituiscono appunto un'area contrattuale autonoma relativamente a uno o più comparti negoziali e le figure professionali "che, in posizione di elevata responsabilità, svolgono compiti di direzione o che comportano iscrizione in albi"; per queste ultime figure sono stabilite distinte discipline nell'ambito dei contratti collettivi di lavoro del comparto cui afferiscono (nel caso dei segretari, il comparto regioni - enti locali). Il Dipartimento osserva quindi che "il riferimento alla posizione di dirigente o funzionario si giustificava in base all'ordinamento dei Segretari comunali e provinciale, dettato dal D.P.R. n°749/1972, vigente al momento dell'entrata in vigore della legge n.127/1997. Il richiamato D.P.R. n.749/1972, compresa l'allegata tabella D, è stato però abrogato dall'art.35, lettera i) del D.P.R. n°465/1997. Quest'ultimo D.P.R. regola unitariamente, senza più distinguere tra dirigenti e funzionari i Segretari

contrattazione, i Segretari comunali sono stati inclusi in un'area separata all'interno della contrattazione del comparto regioni-enti locali, parallela a quella della dirigenza (secondo il protocollo d'intesa sottoscritto fra l'organizzazione sindacale e l'Aran il 29 luglio 1998).⁹⁴

La suddetta precisazione, non risulta essere coerente con una particolare linea interpretativa per cui la figura del Segretario comunale ha una qualifica dirigenziale. Infatti, i sostenitori di tale ultima tesi affermano che a sostegno di questa linea interpretativa vi sono delle disposizioni normative tra cui: il D.lgs. n. 267 del 2000, Testo unico degli enti locali prevede che: ai sensi dell'art. 97, c.4, «Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività»; l'art. 97, c.3, «Il sindaco e il presidente della provincia, ove si avvalgano della facoltà prevista dal c.1 dell'art. 108, contestualmente al provvedimento di nomina del direttore generale disciplinano, secondo l'ordinamento dell'ente e nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli, i rapporti tra il Segretario ed il Direttore generale»; l'art. 108, c.1, in caso si nomini un Direttore generale non Segretario, «... al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia»; le numerose disposizioni di legge in materia di dirigenti pubblici che si applicano ai Segretari, solo a titolo di esempio, si citano le norme in materia di: mobilità tra pubblico e privato dettate per la dirigenza pubblica (art. 101, c.4-bis, del TUEL in combinato con l'art.23-bis del D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165); trasparenza della pubblica amministrazione, in base alle quali Segretari, sono inclusi nel personale obbligato a

comunali e provinciali, ascrivendoli (...) ad un'unica e autonoma tipologia professionale, affidandone la disciplina del trattamento economico ad apposito unico contratto collettivo nazionale di lavoro”.

⁹⁴ AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2001, p. 564, 565.

pubblicare, oltre che il curriculum (norma che vale anche per i dipendenti titolari di posizione organizzativa, che non sono dirigenti), anche la retribuzione in godimento, norma questa riconducibile solo ed esclusivamente alla dirigenza; l'art. 32 del contratto collettivo nazionale dei Segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001, per il quale «In caso di mobilità presso altre pubbliche amministrazioni, con la conseguente cancellazione dall'albo: il Segretario collocato nella fascia professionale C viene equiparato alla categoria o area professionale più elevata prevista dal sistema di classificazione vigente presso l'amministrazione di destinazione; il Segretario collocato nella fascia professionale A o B, è equiparato al personale con qualifica dirigenziale; quindi tutti i Segretari sono dirigenti (inoltre, a conferma di ciò, sussiste l'applicazione dello spoil system al Segretario, che è proprio delle figure dirigenziali).⁹⁵

E' stato soltanto con l'approvazione dell'ultimo contratto collettivo dei Segretari comunali per il biennio 2008-2009 siglato il 1/3/2011, che si è raggiunto un allineamento a livello economico tra Segretari e dirigenti. Inoltre, viene sancito mediante una dichiarazione a verbale nello stesso il riconoscimento in modo chiaro ed esplicito del ruolo apicale dei Segretari comunali e provinciali, nelle funzioni di sovrintendenza ai dirigenti. Non solo: è stata sancita l'incoerenza di qualunque assimilazione al personale non dirigente, e di qualunque collocazione del contratto dei Segretari che non sia nell'area della dirigenza, e il conseguente impegno a inserire nel prossimo accordo quadro il CCNL dei Segretari nella competente area della dirigenza. La struttura della retribuzione dei Segretari comunali e provinciali si compone delle seguenti voci: a) trattamento stipendiale; b) indennità integrativa speciale; c) retribuzione individuale di anzianità, ove spettante; d) retribuzione di risultato; e)

⁹⁵ Interrogazione alla Camera presentata dal Ministro F. Laratta sull'inquadramento giuridico e contrattuale del Segretario comunale come dirigente pubblico, in www.parlamento.opeonpolis.it.

retribuzione di posizione; f) maturato economico annuo, ove spettante; g) eventuali diritti di segreteria; h) eventuale retribuzione aggiuntiva per sedi convenzionate; i) eventuale retribuzione di posizione di direzione generale, ove l'incarico sia conferito; J) tredicesima mensilità.

Al Segretario comunale, ma non a quello provinciale, possono altresì spettare gli eventuali diritti e rimborsi spese sulla levata dei protesti cambiari, ove detto servizio sia effettuato.

Il c.5 dell'art. 39 del CCNL 1998/2001 conferma l'indennità integrativa speciale, così come la retribuzione individuale di anzianità nella misura di godimento alla data di stipulazione del CCNL.

La retribuzione di posizione è una voce variabile del trattamento economico, la cui variabilità è connessa a due elementi: alla tipologia della sede e alla volontà dell'ente.

Infatti ai sensi dell'art.41 del CCNL dei Segretari comunali e provinciali 1998/2001,⁹⁶ la retribuzione annua di posizione per 13 mensilità, a regime è pari a quanto segue: nella fascia A per gli incarichi in enti metropolitani un corrispettivo pari a lire 83.000.000, per gli incarichi in comuni con oltre 250.000 abitanti (in Comuni capoluogo di provincia e in amministrazioni provinciali) un corrispettivo pari a lire 70.000.000, e per gli incarichi in Comuni fino a 250.000 abitanti un corrispettivo di lire 48.000.000; nella fascia B per incarichi in Comuni superiori a 10.000 abitanti e fino a 65.000 abitanti un corrispettivo di lire 36.000.000 e per incarichi in Comuni fino a 3.001 e 10.000 abitanti un corrispettivo pari a lire 21.000.000; nella fascia C per incarichi in Comuni fino a 3.000 abitanti un corrispettivo pari a lire 18.000.000.

⁹⁶Articolo modificato dal CCNL 2000-2001.

Ai sensi del c.4 dell'art. 41 del CCNL 1998/2001, il singolo ente locale può decidere autonomamente di aumentare la retribuzione di posizione. Ciò dovrà avvenire nel rispetto delle condizioni, dei criteri e dei parametri di riferimento determinati in sede di contrattazione decentrata integrativa di livello nazionale. In ogni caso, ai sensi del c.5 del sopra richiamato art. 41 la retribuzione di posizione del Segretario non potrà essere inferiore a quella stabilita per la funzione dirigenziale più elevata nell'ente in base al CCNL dell'area dirigenziale del comparto regioni-autonomie locali o, qualora l'ente sia privo di personale con qualifica dirigenziale, a quella prevista per il personale incaricato della più elevata posizione organizzativa.

Se l'incremento dell'indennità di posizione di cui al c.4 dell'art. 42 è una facoltà dell'ente locale, quello di cui al c.5, al fine quantomeno di equiparare l'indennità di posizione del Segretario a quella del personale apicale, è un obbligo per l'ente e, nel contempo, un diritto per il Segretario.⁹⁷

Ai sensi del c.6 dell'art. 41 del CCNL 1998/2001 il Segretario comunale e provinciale, a prescindere dalla fascia d'iscrizione, non ha titolo a compenso alcuno per prestazioni di lavoro straordinarie, in quanto la retribuzione di posizione è assorbente di ogni trattamento economico accessorio (diverso da quelli eventualmente previsti dal CCNL).

Del resto, per effetto dello stesso contratto collettivo, il concetto di lavoro straordinario viene meno nel momento in cui il c.1 dell'art. 19 fa venir meno lo stesso orario ordinario di lavoro del Segretario, affermando che "il Segretario assicura la presenza in servizio ed organizza il proprio tempo di lavoro in modo flessibile, in relazione agli obiettivi e programmi da realizzare, nell'ambito dell'assetto organizzativo dell'ente".

⁹⁷BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 194, 195.

Ai sensi dell'art. 42 del CCNL al Segretario comunale e provinciale spetta anche una retribuzione di risultato, la cui entità massima è pari al 10% del monte salari del segretario nell'anno di riferimento. In assenza di ogni diversa previsione contrattuale riteniamo che tutte le voci del trattamento economico concorrano a formare il monte salari, ivi compresi quindi la retribuzione di posizione ed i diritti di segreteria. Ciò lo si desume anche dal fatto che il CCNL ove ha voluto escludere talune voci del computo, così come in tema di diritti di segreteria al c.3 dell'art. 37, lo ha detto espressamente.

L'erogazione della retribuzione di risultato è connessa al conseguimento degli obiettivi assegnati al Segretario, "tenendo conto del complesso d'incarichi aggiuntivi conferiti, ad eccezione dell'incarico di Direttore generale". Ciò significa che ai fini della quantificazione di detta voce del trattamento economico si dovranno avere a riferimento gli obiettivi: a) propri del Segretario in quanto tale; b) assegnati al Segretario comunale nei comuni privi di personale con qualifica dirigenziale ove gli sia stata attribuita dal Sindaco la responsabilità di un o più uffici o servizi o parti di essi; c) assegnati al Segretario quali incarichi ulteriori di cui alla lettera d) del c.3 dell'art. 97 del T.U., senza che essi peraltro configurino responsabilità gestionale di ufficio o servizio.

Infatti ai sensi del c.6 dell'art. 107 del T.U. sono i dirigenti ad essere "direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, dell'efficienza e dei risultati di gestione"⁹⁸. Inoltre ai sensi del c.1 dell'art. 108 del T.U. è il Direttore generale "che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente". Dunque il Segretario appare come una figura priva di ogni ruolo sul piano gestionale. Quindi il Segretario non sarà valutato sulla base degli obiettivi conseguiti direttamente, in quanto non configurabili,

⁹⁸ BARUSSO E., *Le nuove indennità negli enti locali*, Rimini, 2000, p. 196.

ma bensì sugli obiettivi assegnati ai dirigenti e dell'incidenza dell'attività del Segretario in relazione ad essi.⁹⁹

Relativamente ai diritti di segreteria o di rogito essi spettano al Segretario rogante nella misura del 75% del 90% di quanto introitato a tale titolo dall'ente. Detto introito non dovrà però superare la misura annua di 1/3 del trattamento economico spettante al Segretario per quell'anno.

L'art. 44 del CCNL dei Segretari comunali e provinciali 1998/2001, prevede l'attribuzione al Segretario che sia stato nominato direttore generale di una retribuzione di posizione afferente detto specifico incarico; la quantificazione è rimessa al singolo ente, non ponendo il contratto alcun limite né nel minimo, né nel massimo, limitandosi a prevedere che la quantificazione debba avvenire “nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della propria capacità di spesa”. In realtà più che di determinazione unilaterale da parte dell'ente locale in proposito dovrà parlarsi di retribuzione determinata per effetto di una contrattazione tra le parti. Naturalmente quella in oggetto è una voce diversa ed ulteriore del trattamento economico rispetto a quella di cui all'art. 41 del CCNL afferente la retribuzione di posizione del Segretario in quanto tale.

Inoltre, nei Comuni privi di personale con qualifica dirigenziale il Sindaco può attribuire la responsabilità gestionale di taluni uffici o servizi al Segretario comunale. In questo caso una delle problematiche è se spetti o meno un'indennità aggiuntiva al Segretario per l'espletamento delle funzioni di responsabilità aggiuntive. In tema il CCNL 1998/2001 purtroppo si è limitato, al c.1 dell'art. 42, a prevedere che del complesso degli incarichi aggiuntivi conferiti “al Segretario con la sola esclusione di

⁹⁹ A prescindere dall'attribuzione di ulteriori incarichi, la valutazione del segretario avverrà sull'incidenza che esso ha avuto in termini positivi nell'espletamento delle competenze sue proprie, con particolare riferimento a quella di assistenza giuridico – amministrativa, relativamente al conseguimento degli obiettivi da parte dei dirigenti cui sono stati attribuiti.

quello di Direttore Generale”, per il quale è prevista una disciplina ad hoc, si abbia a tenere conto in sede di erogazione della retribuzione di risultato ivi prevista. Questa però sembra una previsione estremamente riduttiva sia per l’entità complessiva massima dell’indennità di risultato, di importo non rilevante, sia perché presuppone che l’unica eventuale retribuzione aggiuntiva per dette ulteriori funzioni sia connessa al conseguimento di risultati positivi, non retribuendosi quindi le ulteriori posizioni aggiuntive di responsabilità di ufficio o servizio, e ciò diversamente dalle previsioni di cui al CCNL sul nuovo ordinamento professionale del personale dipendente che prevede in favore degli incaricati di posizione organizzativa, ivi compresi quelli non preposti alla direzione di strutture, un’indennità sia di posizione che di risultato.¹⁰⁰

L’art. 45 del CCNL dei Segretari comunali e provinciali 1998-2001, tutt’ora in vigore, disciplina il trattamento economico aggiuntivo spettante al Segretario titolare di segreteria convenzionata, prevedendo che esso consista: 1) di una retribuzione mensile aggiuntiva che sarà determinata in relazione a criteri definiti in sede di contrattazione collettiva decentrata integrativa di livello nazionale, la quale dovrà comunque tener conto di due parametri, ovvero del numero dei Comuni convenzionati, e della complessità organizzativa dei Comuni convenzionati; (in ogni caso detta maggiorazione non potrà essere superiore al 25% della retribuzione complessiva spettante al Segretario, ivi compresa la retribuzione di posizione); 2) del rimborso delle spese di viaggio effettivamente sostenute e documentabili per l’accesso alle diverse sedi commisurato al tariffario ACI.

Come già accennato nel precedente capitolo, ai Segretari collocati in disponibilità spetta il trattamento economico in godimento presso l’ultima sede di servizio, ivi comprese la

¹⁰⁰ BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè Milano, 2001, p. 198, 199.

retribuzione di posizione e l'eventuale retribuzione aggiuntiva per sedi convenzionate, ai sensi del c.1 dell'art. 43 del CCNL. Inoltre, ai sensi del c.2 del predetto articolo, il Segretario manterrà detto trattamento economico anche se nominato in un ente di fascia immediatamente inferiore a quella di iscrizione; in quest'ultimo caso l'onere afferente alla differenza tra retribuzione di posizione goduta e quella che gli sarebbe spettata nel nuovo ente è posto a carico dell'Agenzia.¹⁰¹

Il CCNL 1998/2001 prevede anche il trattamento di trasferta. Si parla di trasferta quando il Segretario svolge attività lavorativa in località che, disti oltre 10 km dall'ordinaria sede di servizio e dalla dimora attuale.

Il trattamento economico della trasferta comprenderà sia l'indennità di trasferta che il rimborso delle spese. Nel caso in cui la trasferta riguardi una missione all'estero, l'indennità verrà incrementata del 30%.

Il c.9 dell'art. 47 del CCNL contempla il diritto del Segretario all'anticipazione delle spese di trasferta nella misura minima del 75% del trattamento complessivo presumibilmente spettante. Ciò significa che nulla vieta al singolo ente di stabilire una misura superiore dell'anticipazione sino ad arrivare anche al 100%. Il contratto ha a riferimento il trattamento complessivo, che dovrà pertanto aversi riguardo sia al rimborso delle spese, che all'indennità. Il c.10 dell'art. 47 rimette all'autonomia del singolo ente locale la disciplina della materia delle trasferte relativamente: all'individuazione della documentazione da prodursi per ottenere il rimborso delle spese; alle procedure per il rimborso; alla determinazione della misura dell'anticipazione del trattamento di trasferta; ferma restando quella minima del 75%; casi e condizioni per ottenere il rimborso delle spese di taxi e di mezzi di trasporto

¹⁰¹ Si veda: BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001.

urbano; per ogni aspetto non disciplinato dal CCNL; per gli aspetti di dettaglio. La competenza a disciplinare la materia a livello locale è della giunta, ai sensi dell'art. 48, c.2, T.U.; detta disciplina potrà trovare posto, in particolare, in sede di regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.

Il CCNL all'art. 48 prevede un trattamento economico ad hoc in relazione all'assunzione della titolarità di una nuova sede da parte del Segretario, qualora ciò determini un trasferimento di residenza. Il trattamento spettante al Segretario in presenza del presupposto sopra visto consta: dell'indennità di rimborso; del rimborso di talune spese; dell'indennizzo per l'eventuale anticipata risoluzione del contratto di locazione, regolarmente registrato. Dunque al Segretario spetterà quella che è l'ordinaria indennità di trasferimento nella misura prevista normalmente per l'effettuazione di missioni per esigenza di servizio. Essa sarà commisurata alla durata del viaggio.¹⁰²

¹⁰² Si veda: BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001.

LE MANSIONI DEL SEGRETARIO

Il Segretario comunale ha visto mutare profondamente, nel corso degli ultimi quindici anni, il proprio ruolo e i propri compiti all'interno dell'ente locale. Come già detto, fondamentale per la configurazione dell'attuale ruolo del Segretario è stata la cd. "riforma Bassanini" del maggio 1997, che ha ridisegnato i contorni del ruolo in maniera volutamente imprecisa e sfumata, tanto che, in un Comune, un Segretario attualmente potrebbe rivestire funzioni e ruoli radicalmente differenti rispetto ad un altro ente. Per questo da taluni le funzioni del Segretario comunale, come descritte dall'art. 97 del D.lgs. n. 267/2000, sono state definite "a geometria variabile".¹⁰³

¹⁰³ MARESCA, LEA, *Le funzioni del segretario comunale di assistenza agli organi: Consiglio e Giunta*, 2011, in www.sspal.it.

4.1. LA FUNZIONE ROGANTE

Il c.4, lett. c), dell' art. 97 del T.U., disciplina la cosiddetta funzione rogante. Infatti, il Segretario "può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte e autentica scritture private e atti unilaterali nell'interesse dell'ente".

Comuni e Provincie, dunque, per procedere alla stipulazione dei contratti in cui sono parte o rispetto ai quali hanno un interesse, dovrebbero per legge rivolgersi al Segretario, che nell'ambito dell'amministrazione locale è l'unico soggetto abilitato a svolgere tale funzione rogante. L'ente, dunque, in presenza del Segretario comunale non può incaricare di tale funzione nessun altro dirigente, perché l'art. 107, c.2, del T.U., stabilisce che "spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del Segretario o del direttore generale". L'espressa riserva delle funzioni e competenze del Segretario comunale, dunque, esclude che la funzione rogante possa essere svolta da un altro dirigente.

L'unica eccezione a questa disposizione è data dalla presenza nell'organizzazione dell'ente del vice segretario. L'art. 97, c.5, del T.U., infatti, stabilisce che il regolamento dell'ente sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere un vice-segretario per coadiuvare il Segretario e sostituirlo in caso di vacanza, assenza o impedimento. Questa previsione è un accorgimento organizzativo per garantire la continuità dell'espletamento delle competenze del Segretario.

L'art. 17, c.68, lett. b), della legge n. 127/1997, poi confluito nell'art. 97, c.4, lett. c), del D.lgs. n. 267/2000, ha innovato in maniera molto rilevante la tradizionale competenza del Segretario comunale a rogare i contratti del Comune.¹⁰⁴

La legge n. 142/1990 aveva lasciato inalterata (prima della riforma del 1997) la precedente previsione normativa in materia. Infatti, l'art. 64 della legge n. 142/1990 aveva fatti salvi dall'abrogazione gli art. 87, c.1, e 89 del T.U.L.C.P. n. 383/1934, i quali permettevano al Segretario comunale di esercitare la funzione di ufficiale rogante nell'esclusivo interesse del Comune.

Il Segretario, dunque, a seguito della riforma del 1990, aveva conservato la funzione di ufficiale rogante per i contratti riguardanti alienazioni, locazioni, acquisti, somministrazioni e appalti di opere nell'interesse "esclusivo" del Comune.

Quindi, la precedente configurazione legislativa della funzione rogante del Segretario, imponeva un preciso limite alla sua competenza: egli poteva intervenire quale ufficiale rogante a condizione che sussistesse un interesse esclusivo del Comune parte stipulante.

Si era, peraltro, affermata una linea interpretativa costante, sia dottrina che giurisprudenziale, che aveva individuato forti limiti nell'esercizio della funzione rogante del Segretario. Tradizionalmente, la sussistenza dell'interesse esclusivo del Comune era ricondotta ad un'accezione economica del termine: si ammetteva l'intervento del Segretario quale ufficiale rogante dell'atto nella forma pubblica amministrativa, ogni qualvolta il Comune, se avesse fatto ricorso al notaio, avrebbe dovuto sostenere le relative spese, allo scopo di economizzare l'attività amministrativa e risparmiare i costi del servizio reso dal notaio. Tale linea era stata confermata dal Ministero dell'interno, con propria circolare n. 12/1991, la quale ha fornito l'indicazione secondo la quale la

¹⁰⁴ OLIVIERI L., *Il Segretario comunale ufficiale rogante. L'attività contrattuale degli enti locali*, Halley editrice, 2005, p.13,14.

funzione rogante del Segretario è prevista dall'ordinamento perché idonea a produrre effetti favorevoli nella sfera economico-finanziaria dell'ente territoriale di appartenenza. In particolare questa impostazione è stata fatta valere per le compravendite immobiliari nelle quali il Comune era parte acquirente, in quanto è proprio all'acquirente che fanno carico (salvo patti espressi diversi) le spese notarili. Nessun problema si era posto, invece, per l'attività del Segretario quale ufficiale rogante nei casi di stipulazione dei contratti di appalto, servizi o forniture. Infatti, la legislazione speciale rogante la materia stabilisce che le spese contrattuali sono a carico dell'impresa affidataria dell'appalto, servizio o fornitura. Quindi l'intervento del Segretario rogante sempre stato ammesso senza difficoltà.

Allora l'elemento caratterizzante del regime antecedente alla legge n. 127/1997, oltre alle limitazioni della funzione rogante del Segretario ad alcuni tipi di atto (solo quelli inter vivos) era quell'esclusivo interesse del Comune, che secondo la giurisprudenza della Cassazione doveva essere inteso in senso specificamente economico.

In qualunque altro caso, ed in particolare quando l'atto non rivestisse la forma pubblica amministrativa, la funzione avrebbe dovuto essere esercitata dal notaio, proprio perché la competenza di rogito affidata a pubblici ufficiali diversi dal notaio era considerata eccezionale, nei confronti della competenza notarile, considerata come primaria ed istituzionale, non solo in relazione all'art. 1, c.1, della "legge Notarile", ma anche alla luce dell'art. 2699 del Codice Civile, ai sensi del quale l'atto pubblico è un documento redatto "da un notaio o altro pubblico ufficiale autorizzato ad attribuirgli pubblica fede". La formulazione della norma è certamente da intendersi nel senso che il notaio è il pubblico ufficiale che la legge considera per se stesso destinato a ricevere atti pubblici, mentre altri pubblici ufficiali possono svolgere la funzione rogante solo a condizione

che la legge preveda in capo a loro la competenza o, comunque, disponga nei loro confronti l'autorizzazione esplicita al ricevimento di atti pubblici.¹⁰⁵

Il combinato disposto dell'art.1 delle Legge Notarile e dell'art. 2699 del Codice Civile, fonda la regola per la ripartizioni tra pubblici ufficiali delle funzioni relative alla ricezione degli atti pubblici. Il notaio dispone della competenza primaria, in quanto pubblico ufficiale che la legge individua espressamente come figura istituzionalmente preposta a ricevere gli atti pubblici e ad autenticare le scritture private. Qualunque sia la loro natura e qualunque siano le parti contraenti.

Gli altri pubblici ufficiali, dunque, possono svolgere la funzione di rogito come eccezione alla regola generale eccezione che deve essere prevista da specifiche norme di legge: il che implica che non ogni pubblico ufficiale diverso dal notaio è autorizzato alla rogazione di atto pubblico, ma soltanto il pubblico ufficiale che sia a ciò espressamente autorizzato.

Prima dell'entrata in vigore della legge n. 142/1990 si riteneva che i Segretari comunali potessero rogare nella forma pubblica amministrativa solo i contratti rientranti nelle ipotesi negoziali espressamente disciplinate dagli artt. 87 e 89 del T.U.L.C.P. n. 383/1934, ovvero alienazioni, locazioni, acquisti, somministrazioni, appalti di opere, oltre a contratti di concessione precaria su beni demaniali. Si era perciò concluso che i Segretari comunali non disponessero della competenza a rogare:

- le donazioni (secondo una pacifica giurisprudenza della Cassazione, che aveva sempre negato la competenza del Segretario comunale alla rogazione delle donazioni a favore del Comune, in quanto l'art. 782 del Codice Civile menziona espressamente il notaio quale ufficiale pubblico abilitato a ricevere l'atto di

¹⁰⁵ Si veda: OLIVIERI L., *Il segretario comunale ufficiale rogante. L'attività contrattuale degli enti locali*, Halley editrice, 2005.

- donazione, sia se unico, sia se distinto in atto di donazione e atto di accettazione separati);
- gli atti di particolare complessità (come le transazioni etc.);
 - le convenzioni urbanistiche (di competenza del dirigente competente previa approvazione del Consiglio Comunale);
 - gli atti privi di funzione commutativa;
 - gli atti nei confronti dei quali non si rilevasse “l’esclusivo interesse del Comune”, inteso, nel senso di interesse del Comune a risparmiare le spese del rogito;
 - le alienazioni nelle quali il Comune intervenisse come parte alienante (ciò era la diretta conseguenza della concezione dell’esclusivo interesse del Comune come interesse economico, sicché il Segretario comunale di riteneva potesse ricevere solo i contratti nei quali il Comune fosse la parte acquirente, dal momento che solo in questo caso, era tenuto a sostenere le spese dell’atto, ai sensi dell’art. 1475 del Codice Civile, mentre nel caso in cui il Comune fosse la parte alienante, le spese dell’atto sarebbero cedute a carico della parte acquirente, sicché sarebbe dovuto intervenire nell’atto necessariamente il notaio). Con riferimento comunque alle alienazioni in cui il Comune è parte venditrice, c’era, però, da rilevare che pur mancando l’interesse diretto al risparmio delle spese notarili vi sarebbe stato, simmetricamente, l’interesse all’introito dei diritti di segreteria. Sicché, a ben guardare, l’attività rogante del Segretario per le compravendite in cui il Comune è parte venditrice poteva essere giustificata

dall'interesse del Comune all'introito dei diritti di segretaria. E ciò è, appunto, quanto ha ritenuto il Ministero dell'Interno nella circolare n. 12/1991.¹⁰⁶

Inoltre l'esplicita formulazione degli artt. 87 e 89 del R.D. n. 383/1934 aveva escluso che il Segretario potesse autenticare le sottoscrizioni apposte sui contratti conclusi per scrittura privata, ancorché di questi fosse parte il Comune. Infatti, l'art. 89 consentiva al Segretario di rogare ovvero predisporre direttamente i contratti in forma pubblica amministrativa, escludendo quindi la possibilità di autenticare le scritture private. L'art. 2703 del Codice Civile, nel disciplinare l'autenticazione delle scritture private, dispone che si ha per riconosciuta la scrittura privata autenticata dal notaio o da altro pubblico ufficiale autorizzato. Dunque il Codice Civile attribuisce in via generale e preminente al notaio la competenza all'autenticazione delle scritture private, mentre per gli altri pubblici ufficiali richiede un'espressa autorizzazione legislativa, che nel precedente ordinamento comunale mancava. Peraltro non era possibile ammettere la competenza del Segretario ad autenticare le sottoscrizioni apposte sui contratti nella forma della scrittura privata, neanche ricorrendo all'interpretazione per analogia.¹⁰⁷

L'exkursus fatto, chiarisce quale sia l'importanza dell'innovazione apportata dall'art. 17 c.68, lett. b, della legge n. 127/1997, oggi confluito nell'art. 97, c.4, lett. c, del D.lgs. n. 267/2000, che estende la funzione rogante del Segretario. Vi sono due elementi di novità che emergono nel nuovo regime normativo:

¹⁰⁶ OLIVIERI L., *il segretario comunale ufficiale rogante. L'attività contrattuale degli enti locali*, Halley editrice, 2005, p.17.

¹⁰⁷ In tal senso, Il Consiglio di Stato, Sez. V, 22 novembre 1996, n°1383, secondo cui non rientra nella competenza del Segretario comunale, poiché spetta al notaio, il potere di autenticare la sottoscrizione di atti negoziali. Per questa ragione è legittimo il provvedimento di esclusione dalla partecipazione all'aggiudicazione di un appalto di un'associazione temporanea di imprese in cui sottoscrizioni del mandato alla "capogruppo" siano state autenticate dal Segretario comunale.

- 1) la possibilità di ricorrere al Segretario quale ufficiale rogante in tutti gli atti in cui il Comune è parte, prescindendo quindi dalla sussistenza di un interesse “esclusivo” del Comune stesso, conseguente all’abrogazione dell’artt. 87 e 89 del T.U.L.C.P. del 1934;
- 2) l’attribuzione al Segretario della competenza all’autenticazione delle scritture private nell’interesse semplice del Comune, con il superamento, almeno in parte, del limite alla competenza di autenticare le scritture private posto dall’art. 2703 del Codice Civile.

Nell’ordinamento vigente non sussiste più l’interesse “esclusivo”, affinché il Segretario possa svolgere la funzione rogante per i contratti in forma pubblica amministrativa, ma l’unico presupposto per l’intervento del Segretario è che il Comune sia parte negoziale del contratto. Importante è osservare come il D.lgs. n. 267/2000 non prevede una tipologia ristretta di atti ricevibili dal Segretario comunale, ma prende in considerazione tutti i contratti, sia con effetti reali che ad effetti obbligatori.¹⁰⁸

Di fatto la legge n. 127/1997 (e oggi il T.U.) ha modificato il rapporto tra Segretario e notaio: l’estensione della funzione rogante a tutti i contratti nel quale l’ente è parte porta il Segretario a divenire una figura alternativa rispetto a quella del notaio, nel senso che l’ente sarà del tutto libero, in base a scelte discrezionali ed amministrative di rivolgersi al Segretario, oppure, in alternativa, al notaio. Questo però porta ad una violazione del principio di neutralità dell’ufficiale rogante, posto dall’art. 28 della legge notarile. Ma il problema dell’imparzialità dell’ufficiale rogante è stato superato attribuendo preminenza all’utilità scaturente dalla prestazione lavorativa di un soggetto, il Segretario, particolarmente competente anche all’esercizio delle funzioni roganti, si da

¹⁰⁸ OLIVIERI L., *Il segretario comunale ufficiale rogante. L’attività contrattuale degli enti locali*, Halley editrice, 2005, p.20, 21.

permettere all'ente di gestire autonomamente il rogito dei contratti di propria pertinenza, considerato l'elevato numero di atti prodotti annualmente dagli enti locali, con il vantaggio di una più sempre alta specializzazione dei Segretari, da un lato, e di un elevato risparmio degli oneri, dall'altro.

Dall'esame dell'art. 97, c.4, lett. c, del D.lgs. n. 267/2000 emerge che sono stati esplicitamente abrogati i limiti di competenza per materia al rogito dei contratti che nel sistema previgente incontrava il Segretario comunale. Allora oggi si può sostenere che sia possibile per tale funzionario ricevere i seguenti atti:

- gli atti di particolare complessità come la transazione;
- le convenzioni urbanistiche;
- gli atti privi di funzione commutativa;
- gli atti nei confronti dei quali il Comune interviene sia come parte alienante, sia come parte acquirente;
- per quanto riguarda le donazioni, si è oggi sviluppata una dottrina incline a ritenere che il Segretario comunale possa anche ricevere gli atti pubblici delle donazioni, a patto che, ovviamente il Comune ne sia parte.¹⁰⁹

Un altro aspetto rilevante della riforma dell'assetto delle competenze del Segretario comunale è l'introduzione della sua competenza ad autenticare le scritture private nell'interesse del Comune. Bisogna ricordare che nel regime normativo precedente non era consentito al Segretario di autenticare scritture private aventi natura negoziale. Tale funzionario poteva intervenire solamente ricevendo gli atti nella forma pubblica amministrativa. Nel caso della trattativa privata, allora, i contratti potevano essere stipulati esclusivamente nella forma della scrittura privata non autenticata, a meno che

¹⁰⁹ OLIVIERI L., *Il segretario comunale ufficiale rogante. L'attività contrattuale degli enti locali*, Halley editrice, 2005, p.26, 27.

non si ritenesse opportuna l'autenticazione da parte del notaio, (il che avrebbe costituito un'evidente contraddizione in termini di maggior costo che si sarebbe sostenuto per la stipulazione del contratto, non motivabile in presenza di procedure, come quelle di trattativa privata, tendenzialmente meno onerose dal punto di vista finanziario). Per la prima volta la legge n. 127/1997 confluita poi nel D.lgs. n. 267/2000, dunque, ha attribuito una generale competenza ad autenticare le sottoscrizioni di scritture private ad un funzionario comunale.

C'è da ricordare che, come per l'atto pubblico, il Codice Civile stabilisce anche per la scrittura privata autenticata che sia il notaio il pubblico ufficiale competente ad effettuare l'autentica in via istituzionale, o meglio in via generale e principale. Pertanto, i pubblici ufficiali diversi dal notaio non dispongono della generale competenza di volta in volta fissata dal legislatore, che dunque può stabilire quali pubblici ufficiali dispongano del potere di autentica, indicando anche in relazione a quale tipo di atti.¹¹⁰

La formulazione dell'art. 97, c.4, lett. c), del T.U. porta a ritenere che il Segretario comunale, invece, disponga al pari del notaio di una competenza ad effettuare l'autentica delle sottoscrizioni alle scritture private generale e totalmente concorrente con quella notarile. In sostanza, la disposizione del Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali pone Segretario e notaio sullo stesso piano per l'autenticazione delle scritture private, col solo, ma importante, limite del Segretario che può autenticare solo in presenza di un interesse del Comune o della Provincia. Con l'attribuzione della competenza all'autenticazione della scrittura privata, il Segretario, così come il notaio, non si limita a prendere atto delle dichiarazioni contenute in un documento formato dalle parti ed a certificare la provenienza delle loro sottoscrizioni, ma è parte attiva nella

¹¹⁰ Si veda: OLIVIERI L., *il segretario comunale ufficiale rogante. L'attività contrattuale degli enti locali*, Halley editrice, 2005.

stessa redazione del contenuto dell'atto, assumendosi, dunque, la connessa responsabilità della conformità sostanziale dello stesso sia ai fini giuridicamente tutelati (la causa contrattuale), sia agli interessi concreti delle parti, con particolare riferimento all'interesse concreto del Comune. E' evidente che questa estensione di competenza del Segretario sia simmetrica al riconoscimento di un forte ruolo nell'ambito dell'ordinamento locale.

Come già abbiamo evidenziato affinché il Segretario comunale sia legittimato a autenticare scritture private, deve necessariamente sussistere un interesse dell'ente. Vi è quindi da chiarire cosa s'intenda per interesse. L'autenticazione delle scritture private consiste sostanzialmente nell'esplicazione di una competenza certificativa sull'identità delle parti e sulla circostanza che esse sottoscrivono un atto in presenza del pubblico ufficiale. Una visione restrittiva di tale competenza attribuita al Segretario comunale prende le mosse dall'osservazione che il suo intervento sia attivabile esclusivamente allorché l'ente di appartenenza sia immediatamente identificabile come parte, sia, dunque, uno dei soggetti che pongono in essere l'incontro di volontà che si esplica nel contratto. Sicché, allora, è possibile configurare l'interesse dell'ente locale esclusivamente come interesse negoziale, interesse a costituire, regolare, o estinguere un rapporto giuridico patrimoniale riferibile direttamente all'ente.

Pertanto, non si tratta di un interesse generico allo svolgimento delle funzioni dell'ente locale (ad esempio, interesse in materia urbanistica, commerciale, tributaria): in questo caso, infatti, l'amministrazione comunale dispone di strumenti pubblicitici per realizzare le proprie finalità. La possibilità di autenticare scritture private scatta, dunque, quando l'ente interviene nell'ambito di una propria attività negoziale di carattere privatistico, ancorché proiettata ad ottenere fini di interesse generale.

In questa chiave, allora, il Segretario comunale può essere considerato competente ad autenticare scritture private unilaterali provenienti da terzi, soltanto qualora la scrittura contenga un impegno negoziale nei confronti del Comune. Pertanto, secondo questo approccio interpretativo più restrittivo, il Segretario comunale può ricevere l'atto sia in forma pubblica amministrativa che per scrittura privata autenticata purché il Comune sia parte dell'atto; pertanto, se il Comune non è parte dell'atto, il Segretario comunale non può che autenticare la scrittura privata unilaterale, per evitare un'interferenza nella competenza certificativa propria del notaio, come tale esclusa dalla sfera di attribuzioni generali del Segretario comunale.¹¹¹

Tuttavia nell'identificazione dell'interesse dell'ente, esiste un approccio che mitiga da quello descrittivo descritto sopra. Appare certamente chiaro che il Segretario possa autenticare solo le scritture private in cui l'ente è parte: si esclude, quindi, l'autentica del Segretario di scritture private tra soggetti privati, anche se sussistesse un interesse indiretto del Comune¹¹². Detto questo occorre individuare l'interesse all'autenticazione delle sottoscrizioni, che per le scritture private è un presupposto necessario per l'autentica del Segretario. L'interesse può essere certamente di carattere economico – l'introito dei diritti di segreteria e/o il risparmio delle competenze notarili – come si riteneva nel precedente regime normativo, in merito alla competenza di rogito. Tuttavia, l'interesse potrebbe anche essere di altra natura e consistere, ad esempio, nell'esigenza di una maggiore celerità nella conclusione del contratto (e più in generale, dell'attività

¹¹¹ Si veda: OLIVIERI L., *il Segretario comunale ufficiale rogante. L'attività contrattuale degli enti locali*, Halley editrice, 2005.

¹¹² Consiglio di Stato, Sez. V, 22 novembre 1996, n°1383; TAR Lazio, Sez. II, 6 maggio 1991, n°826: la scrittura privata con cui le imprese riunite in associazione temporanea conferiscono il mandato collettivo speciale con rappresentanza alla c.d. "impresa capogruppo" deve essere autenticata da un notaio ai sensi dell'art. 2703 C.C e non dal Segretario comunale o altro funzionario incaricato dal Sindaco, dal momento che tali soggetti sono competenti limitatamente all'autenticazione delle istanze dei privati da produrre alla P.A., secondo quanto espressamente dispone l'art. 20, Legge 4 gennaio 1968, n°15.

amministrativa). Ciò vale per gli appalti, forniture e servizi stipulabili per scrittura privata, ma anche per compravendite immobiliari del Comune.

Incaricare un notaio dell'autentica di una scrittura privata comporterebbe, infatti, una serie di passaggi che potrebbero allungare i tempi della stipulazione di atti urgenti. Sono necessari, infatti, la deliberazione o la determinazione di affidamento dell'incarico al notaio, col relativo impegno di spesa, la comunicazione e trasmissione degli atti e l'appuntamento fissato sulla base degli impegni del notaio.

Se l'autentica viene affidata al Segretario, i tempi si possono ridurre di molto. Anzi, il ricorso alle scritture private autenticate dal Segretario, per i contratti che è possibile stipulare in quella forma – affidamenti provenienti da trattative private o procedure negoziate, locazioni, convenzioni con cooperative sociali o per gestioni di servizi con associazioni di volontariato, ecc. – può favorire un flusso continuo e costante di atti contrattuali stipulati nell'interesse del Comune. L'interesse dell'ente si può dire sussistere anche nell'ipotesi in cui l'amministrazione non sia parte di un atto, ma gli effetti di questo siano comunque rivolti alla gestione delle funzioni e competenze locali. E' l'ipotesi, ad esempio, dei contratti stipulati dal funzionario responsabile delle procedure di acquisizione in economia di opere, forniture e servizi¹¹³. In questo caso, l'ente non è direttamente parte del contratto, perché il funzionario agisce in nome proprio, in base ad un incarico ricevuto dall'ente, sicché è innegabile che il Comune o la Provincia disponga comunque di un preciso interesse alla stipulazione del contratto.

Non sembra, allora, vi siano problemi all'autenticazione da parte del Segretario comunale delle scritture private con le quali si concludono i contratti acquisiti mediante il cottimo fiduciario. Infatti, il Segretario comunale può effettuare l'autentica

¹¹³ Per approfondimenti, vedasi OLIVIERI L., *La disciplina delle acquisizioni dei beni e dei servizi in economia*, ed. Halley, II edizione, 2004.

nell'interesse dell'ente, il che significa che parte non deve essere necessariamente l'ente persona giuridica, come nel caso specifico dei contratti di cottimo fiduciario, nei quali interviene come parte stipulante il responsabile di servizio, in nome proprio ma nell'interesse dell'ente. L'acquisizione del servizio o della fornitura, è attività che il responsabile compie nell'ambito dell'attività gestionale prevista dai programmi del Comune; del resto, il responsabile del servizio nei confronti dell'ente di appartenenza assume responsabilità personale di garantire la regolare esecuzione della prestazione richiesta.¹¹⁴

4.2 LA FUNZIONE VERBALIZZANTE

L'art. 97, c.4, lett. a) del T.U. dispone che al Segretario competano funzioni consuntive, referenti e di assistenza alle riunioni del Consiglio e della Giunta, di cui cura anche la verbalizzazione.

Le deliberazioni di un organo collegiale, vengono trasfuse e documentate in un verbale di seduta, la cui redazione nell'ambito dell'ente locale è di competenza del Segretario, abilitato a documentare mediante l'esercizio della funzione per appunto di verbalizzazione della delibere dell'organo collegiale, cui la legge assegna espressamente tale compito, al fine di documentarle e di attestare la corrispondenza della volontà dell'ente a quella effettivamente espressa. Il verbale non è altro che la "forma"

¹¹⁴ Si veda: OLIVIERI L., *il segretario comunale ufficiale rogante. L'attività contrattuale degli enti locali*, Halley editrice, 2005.

attraverso la quale si estrinseca la deliberazione che ne costituisce il contenuto: esso è il documento preordinato alla descrizione di atti o fatti, rilevanti ai fini giuridici, compiuti alla presenza di un soggetto verbalizzante, appositamente incaricato di tale compito. Dal punto di vista dell'efficacia probatoria il verbale della deliberazione redatto dal Segretario comunale o provinciale è atto pubblico che fa fede pubblica di quanto il Segretario attesta essere avvenuto in sua presenza, fino a querela e dichiarazione di falso da parte dell'autorità giudiziaria competente.

A tal fine, il Segretario nella sua veste di verbalizzante si avvale per lo più di un registro (il brogliaccio) nel quale trascrive sommariamente gli interventi e i punti essenziali delle discussioni. Pertanto, normalmente la redazione del verbale viene fatta sulla base di appunti presi dal Segretario durante lo svolgimento della seduta, in un tempo successivo alla seduta in cui la deliberazione è stata adottata. Avviene spesso che la materiale stesura del verbale viene fatta da una persona che ausilia il Segretario, ma sempre sotto sorveglianza dello stesso, che opererà successivamente alla stesura di una verifica e lo sottoporrà alla sottoscrizione. Malgrado il verbale sia attività di competenza del Segretario, il verbale di ciascuna adunanza dell'organo collegiale è sottoscritto dal Presidente e dal Segretario. Perciò i Segretari devono porre massima attenzione nel compilare il verbale, giacché un'omissione, un'inesattezza o l'inserzione di elementi fra loro contraddittori possono essere causa di nullità del deliberato, ed una falsa attestazione potrebbe implicare anche la responsabilità penale di chi l'ha redatta o sottoscritta. Quindi esistono degli elementi che devono essere necessariamente inseriti nel contenuto del verbale della deliberazione che sono: l'intestazione; data e luogo; il preambolo; la motivazione; la votazione; il dispositivo; il numero progressivo della deliberazione; l'eseguibilità; il referto di pubblicazione; la sottoscrizione. Nella

redazione del verbale si dovrà comunque tenere conto di quanto disposto in materia dallo Statuto e dal regolamento dell'ente.¹¹⁵

Come nella disciplina antecedente alla legge n. 127/1997, il Segretario conserva il tradizionale ruolo di “notaio” o “cancelliere” dell'ente, in ordine allo svolgimento delle sedute degli organi collegiali; al verbale delle riunioni dei predetti organi, il legislatore, infatti, attribuisce il carattere di atto di fede privilegiata, che rappresenta piena prova di quanto accaduto durante le sedute degli organi collegiali, fino a querela di falso. A riguardo occorre evidenziare come la norma attribuisca al Segretario il compito di curare la verbalizzazione, e non quello di effettuarla materialmente, incombenza quest'ultima che potrà quindi essere affidata, dal Segretario stesso, ad un dipendente dell'ente locale.

Quanto alle funzioni che la legge enumera quasi come presupposto della verbalizzazione - cioè quelle consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del Consiglio e della Giunta – si ritiene che esse non siano altro che specificazioni della generale funzione di assistenza che, ai sensi del c.2 art. 97 del T.U., spetta al Segretario nei confronti degli organi dell'ente locale. E' probabile che il legislatore abbia in tal modo inteso specificare che la predetta attività di assistenza debba essere esercitata anche nel corso della preparazione degli argomenti da porre all'ordine del giorno e nel corso della riunione stessa, in funzione, appunto, referente.

A ben vedere la partecipazione del Segretario alle riunioni della Giunta e del Consiglio, non rappresenta un'attività introdotta dalla riforma Bassanini; la legge n. 142/1990, infatti, disponeva che il Segretario “partecipa” alle riunioni della Giunta e del Consiglio

¹¹⁵ TESSANO T., *Delibere, ordinanze, decreti, determinazioni*, Maggioli editore, 2009, p.103, 104.

assegnandoli così una funzione più incisiva ed attiva, rispetto a quella fissata dalla legislazione precedente.¹¹⁶

Dunque, il c.4, lett. a), dell'art. 97 del T.U. specifica i contenuti del tradizionale ruolo partecipativo del Segretario alle riunioni della Giunta e del Consiglio. Più in particolare, si ritiene che la funzione referente e di assistenza assegnata dalla legge al Segretario comporti la possibilità che a quest'ultimo, durante le riunioni degli organi collegiali, a conforto della legittimità delle proprie scelte.¹¹⁷

Peraltro, come precisato dal Ministero dell'Interno, nella circolare n. 18/1997, il Segretario, nel corso delle riunioni della Giunta e del Consiglio, non deve limitarsi a svolgere un ruolo di mera intesa, ma di sua iniziativa “potrà intervenire (..) a proposito di tutti gli aspetti giuridici legati ad un più efficace raggiungimento del fine pubblico”. Nello stesso senso si esprime anche l'Anci.¹¹⁸

Inoltre va sottolineato come l'art. 97, c.4, lett. a) del T.U., non preveda che il Segretario debba partecipare anche a riunioni di organi collegiali diversi dalla Giunta e del Consiglio, quali le commissioni consiliari. Tale compito potrebbe essere, tuttavia, affidato al Segretario ai sensi del c.4, lett. d), dell'art. 97 del T.U., con provvedimento

¹¹⁶ Prima della legge n.142/1990, infatti, la partecipazione del Segretario alle riunioni giuntali e consiliari era meramente passiva, comprendendo soltanto funzioni di verbalizzazione (adesso invece svolge una funzione referente).

¹¹⁷ “Ciò non significa che il Segretario debba ora considerarsi un consulente legale a tout faire. Se la questione che gli viene proposta è complessa e richiede un approfondito esame giuridico (prima della riforma reso possibile dall'obbligo del parere sulle proposte di deliberazione), il Segretario potrebbe rifiutarsi di dare il parere a “voce” e “seduta stante”, non essendo egli tenuto a rispondere a caldo su questioni di particolare complessità”; cfr. P.VIRGA, *la funzione di assistenza giuridico-amministrativa del Segretario*, nuova rass., 2000, p. 10, 1106.

¹¹⁸ Il cui documento intitolato “prime osservazioni sul ruolo e funzioni del Segretario comunale e provinciale nella legge 15 maggio 1997 n°127” suggerisce un'interpretazione della funzione d'assistenza agli organi collegiali quale “oggetto d'iniziativa anche da parte dello stesso Segretario, ove ne ravvisi la necessità per la salvaguardia dell'attività amministrativa.

del Sindaco o del Presidente della provincia, ovvero dalle norme statutarie o dai regolamenti dell'ente.¹¹⁹

4.3 LA FUNZIONE DI COLLABORAZIONE E DI ASSISTENZA

Il c.2, dell'art. 97 del D.lgs. n. 267/2000 attribuisce al Segretario comunale "compiti di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti dell'organo dell'ente, in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti". La disposizione, vera e propria norma fondante delle funzioni segretariali, è stata ereditata dalla legge n. 127/1997 (art. 17 C.68), che in questa materia ha innovato profondamente l'antico ruolo di sindacato di legittimità formale degli atti attribuito ai Segretari comunali e provinciali (già dalla legge n. 2248/1865).

La funzione di collaborazione, si traduce nel sostegno fornito agli organi elettivi e burocratici, per il raggiungimento degli obiettivi dell'ente. La funzione di assistenza giuridico-amministrativa, in merito alla "conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti", ha un ambito più ampio di quella consultiva, che il Segretario fornisce in sede di riunione del consiglio e della giunta, atteso che essa si esercita, in modo continuativo, su tutta l'attività dell'ente, in relazione sia ai profili giuridici, che a quelli amministrativi.

Risulta problematico delineare l'ambito concreto di applicazione delle predette funzioni, in quanto privi di uno specifico significato tecnico-giuridico.¹²⁰

¹¹⁹ AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2001, p.569, 570.

Il Ministero dell'Interno, con la circolare n. 18 del 15 luglio 1997, ha ritenuto che in merito per le funzioni di collaborazione e di assistenza assegnate al Segretario comprendono, dal punto di vista contenutistico, ogni attività idonea finalizzata a garantire la conformità dell'agere pubblico all'ordinamento giuridico; secondo l'orientamento ministeriale le funzioni in parola devono essere "esercitate non solo a richiesta degli organi istituzionali, ma anche su iniziativa del Segretario e potranno essere esterne con qualsiasi forma, pure quella scritta"¹²¹. La stessa circolare sottolinea, inoltre, come la funzione svolta dal Segretario non sia più – come sotto il previgente regime dettato dalla legge n. 142/1990 e dalle precedenti discipline – di controllo di legittimità dei singoli atti, ma di collaborazione, anche propositiva, "affinché l'azione svolta dall'ente sia conforme ai principi posti dall'ordinamento giuridico per il raggiungimento degli scopi fissati dagli amministratori". Sia la funzione di collaborazione che di assistenza, infatti, vanno ricondotte al nuovo modo – inaugurato dalla legge n. 241/1990 – di concepire l'azione amministrativa: non più parcellizzata in singoli atti, ma unitariamente intesa per complessive attività (o procedimenti) finalizzate ad un obiettivo predeterminato. Non a caso il controllo di legittimità sui singoli provvedimenti esercitato dal Segretario attraverso l'apposizione dell'abrogato parere, cede il posto ad una più ampia attività di collaborazione e di

¹²⁰ Il termine "collaborazione", nella sua accezione più comune, è sinonimo di partecipazione attiva, mentre quello di "assistenza" ha un significato di "aiuto" o "ausilio" e sembra implicare l'esercizio di un'attività che non si esaurisce nella mera consulenza ma comporta un intervento più attivo e incisivo del Segretario. L'attività di assistenza, in particolare, viene dal legislatore circoscritta ad un preciso ambito, ovvero quello giuridico - amministrativo, con la conseguenza che sono da ritenersi escluse consulenze che riguardano materie di ordine tecnico.

¹²¹ Le concrete modalità con cui vengono esplicitati i compiti di collaborazione e le funzioni di assistenza non sono fissate dalla legge, risultando così demandate all'autonomia organizzativa degli enti locali.

assistenza in ordine alla conformità dell'azione dell'ente alle norme legislative, statutarie e regolamentari.¹²²

Concetti analoghi a quelli contenuti nella circolare ministeriale sono stati espressi anche dall'Anci, nel documento diffuso dopo la pubblicazione della legge n. 127/1997 intitolato "prime osservazioni su ruolo e funzioni del Segretario comunale e provinciale nella legge 15 maggio 1997 n. 127". Il documento individua nella funzione di collaborazione e di assistenza una generale competenza ad "assicurare il raccordo tra i programmi dell'ente e l'utilizzo di tutte le possibilità organizzative e funzionali; individuare la necessità degli adeguamenti dell'ordinamento dell'ente; ricercare più utili ed efficaci istituti che il sistema offre; valutare in senso propositivo le misure per realizzare gli obiettivi dell'ente secondo i principi dell'economicità, efficacia ed efficienza.

Resta da chiedersi se le funzioni di collaborazione e di assistenza assegnate al Segretario valgono a confermare in capo a quest'ultimo il ruolo, tradizionalmente ricoperto prima della riforma Bassanini, di garante della legittimità dell'azione amministrativa complessivamente svolta dall'ente locale¹²³, con connessa responsabilità amministrativa e contabile conseguente all'adozione di atti illegittimi.

A questo proposito si evidenzia come autorevole dottrina abbia avuto modo di osservare come l'attività di collaborazione e di assistenza non implichi che il Segretario possa dirsi responsabile dell'azione amministrativa¹²⁴, tenuto peraltro conto del fatto che allo

¹²² AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2001, p.567, 568.

¹²³ Il ruolo del Segretario garante della legittimità dell'azione amministrativa viene confermato dal Ministero dell'Interno nella circolare n°18/1997.

¹²⁴ Cfr. STADERINI F., *Il nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali*, in Nuova rass., 1997, n.17, p.1735.

stesso non sono affidati specifici poteri di controllo, né risulta attribuita la responsabilità dell'istruttoria degli atti, né quella relativa alla loro esecuzione.¹²⁵

Per quanto riguarda il parere di legittimità sui provvedimenti del Segretario, che era previsto dall'abrogato art. 53 della legge n. 142/1990, è sorta una questione relativa alla possibilità di reintroduzione dello stesso da parte degli enti locali. Sull'argomento si registrano opinioni contrastanti.

Secondo alcuni l'ampia autonomia organizzatoria riconosciuta agli enti locali, consente la possibilità di reintrodurre la funzione soppressa.¹²⁶

L'abolizione del parere di legittimità operata dal legislatore, pertanto, avrebbe solo il significato di valorizzare l'autonomia degli enti locali, lasciando a ciascuno di essi la libertà o meno di prevedere il predetto parere. Tale orientamento trova conferma nella circolare del Ministero dell'Interno n. 1 del 15 luglio 1997, ove viene affermato che in seguito dell'intervenuta abrogazione del parere di legittimità, quest'ultimo "manterrà comunque la sua obbligatorietà, qualora l'ente, in sede di autodeterminazione normativa, ovvero il Sindaco, nell'esercizio del potere di direzione, lo richiedono".

Di avviso opposto risultano coloro invece che ritengono che la reintroduzione del parere di legittimità sugli atti del Segretario comunale si ponga con aperto contrasto con la volontà abrogatrice espressa dal legislatore che ha lasciato sopravvivere soltanto il parere richiesto dal Segretario in caso in cui manchino i responsabili di servizio (art. 97 c.4, lett. b) T.U.). Viene in particolare rilevato che, ove il legislatore avesse voluto lasciare alla discrezionalità degli enti la previsione del potere di legittimità, avrebbero provveduto a modificare, piuttosto che abrogare, la disposizione normativa di cui all'art.

¹²⁵ Si veda: AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2001.

¹²⁶ Cfr. in tal senso, STADERINI F., *Diritto degli enti locali*, Padova, 1999, p. 407.

53, c.1, della legge n. 142/1990, trasformando in facoltà ciò che prima si atteggiava come un obbligo.¹²⁷

Secondo taluni, la reintroduzione del potere di legittimità contrasterebbe, peraltro, con la direttiva generale fissata dall'art. 1 della legge n. 142/1990, in base alla quale è fatto divieto alle pubbliche amministrazioni di aggravare i procedimenti amministrativi con pareri non previsti dalle leggi.¹²⁸

Invero non può trascurarsi il fatto che uno dei tratti caratterizzanti il processo di snellimento dell'azione amministrativa messo appunto dalla legge Bassanini, è rappresentato dalla riduzione dell'esercizio della funzione consultiva nell'ambito dei procedimenti amministrativi. La legge n. 127/1997, infatti, oltre aver eliminato il parere di legittimità espresso dal Segretario, ha ridotto anche i casi in cui i responsabili di servizi sono chiamati ad esprimere il proprio parere (di regolarità tecnica e contabile) sulle deliberazioni del Consiglio e della Giunta; sulla medesima direttrice si pone anche la drastica limitazione dei poteri richiesti al Consiglio di Stato (per effetto della legge n. 127/1997 ridotti ai soli regolamenti e alle condizioni generali di contratto).¹²⁹

Ciò premesso, risulterebbe contraria se non alla lettera, certamente allo spirito della riforma Bassanini, la reintroduzione del parere di legittimità del Segretario comunale sulle deliberazioni degli enti locali.

In tal senso si esprime anche l'Anci che nel primo documento (Prime osservazioni sul ruolo del Segretario comunale e provinciale nella legge 15 maggio 1997 n. 127) ha evidenziato, in ordine all'individuazione delle concrete modalità di esercizio della

¹²⁷ GALATRO V., *La legge Bassanini e il parere del segretario comunale, in la voce delle autonomie*, 1997, p.5,457.

¹²⁸ VIRGA P., cit. 1105, cfr., altresì, DE ZIO M., "il parere di legittimità...", *in la voce delle autonomie*, 1997, p.5, 451.

¹²⁹ ROMANO R., *La funzione consultiva, in AA.VV. Nuovi percorsi monografici di diritto amministrativo*, Napoli, 1999, p. 516.

funzione di collaborazione e assistenza giuridico - amministrativa del Segretario, che “la parziale abrogazione esplicita dell’art. 53 c.1 della legge n. 142/1990, sottende una chiara direttiva legislativa di superamento della modalità previgente del parere di legittimità su ogni proposta deliberativa”.¹³⁰

4.4 LA FUNZIONE DIRIGENZIALE

Il c.2 dell’art. 109 del T.U., con riferimento ai Comuni privi di personale con qualifica dirigenziale, richiamando espressamente la lett. d) del c.4 dell’art. 97 del T.U., afferma come le competenze proprie della dirigenza possano essere attribuite dal Sindaco, in alternativa ai responsabili di ufficio o di servizio privi di detta qualifica, al Segretario comunale.

E’ questa l’innovazione che si deve alla legge n. 191/1998, la quale ha fatto venir meno quantomeno nei Comuni privi di qualifiche dirigenziali, la separazione tra competenze gestionali, proprie della dirigenza ed attività di assistenza e consulenza facenti capo al Segretario; la conservazione di tale distinzione è rimessa infatti alla volontà del Capo dell’amministrazione, il quale potrà decidere, con proprio atto, se investire delle competenze dirigenziali i responsabili dei servizi e degli uffici, seppur privi di qualifica dirigenziale oppure se attribuire siffatte competenze al Segretario comunale, al quale

¹³⁰ AA.VV., *L’ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2001, p.569.

verrebbe così riconosciuto anche un ruolo di gestione, senza peraltro identificarlo come Direttore Generale, oppure ancora se attribuirne in parte all'uno, in parte agli altri.¹³¹

Quindi l'espresso richiamo all'art. 97, c.4, lett. d) – in virtù del quale al Segretario possono essere attribuite funzioni ulteriori da parte del Sindaco o del Presidente della provincia, o con norme statutarie o regolamentari – conferma la possibilità, messa in discussione da parte della dottrina, di attribuire al Segretario comunale compiti gestionali diretti attraverso l'assegnazione di responsabilità di uno o più servizi; circostanza quest'ultima non infrequente nella prassi, soprattutto nei Comuni di piccole dimensioni, ove non di rado si registra la mancanza di personale idoneo ad assumere personale con funzioni dirigenziali.¹³²

Appurata la possibilità di affidare al Segretario la responsabilità di uno o più servizi negli enti privi di dirigenti, resta da chiedersi se la soluzione organizzativa sia da considerarsi un'opzione demandata al libero apprezzamento discrezionale degli enti, pur in presenza all'interno dell'ente di personale idoneo a svolgere tali funzioni di carattere dirigenziale, o se tale possibilità sia comunque da intendersi come una soluzione di carattere residuale, dunque condizionata alla mancanza di personale idoneo, attesa la natura di clausola di salvaguardia riconosciuta all'art. 97, c.4, lett. d), T.U.¹³³.

In merito va menzionato l'ordinamento espresso dal Viminale secondo il quale il conferimento di funzioni dirigenziali da parte del Sindaco o del Presidente della provincia “non può che essere temporaneo e limitato a una prestazione nell'ambito della

¹³¹ BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001, p.132, 133.

¹³² BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, in AA.VV., *Lo snellimento dell'attività amministrativa*, Milano, 1997, p.105.

¹³³ Su punto vedasi circolare del Ministero dell'Interno n.1 del 15 luglio 1997, intitolata Problematiche interpretative della legge 15 maggio 1997, n°127, in tema di gestione del personale degli enti locali pubblicata sulla G.U. del 24 luglio 1997, n°171.

funzione”¹³⁴; secondo tale impostazione dunque lo stabile affidamento di funzioni di responsabile di servizio dovrebbe avvenire solo attraverso una esplicita previsione statutaria e regolamentare.

Desti perplessità, poi, la possibilità di assegnare al Segretario comunale la responsabilità di servizi che richiedano il possesso di specifiche e peculiari professionalità, quali per esempio i servizi tecnici. Risulterebbe invero contraddittorio il fatto che, da una parte, ai sensi dell’art. 97, c.4, lett. b) il Segretario comunale, in assenza dei responsabili dei servizi, esprima sulle deliberazioni della Giunta e dei Consigli, i pareri di regolarità tecnica e contabile “in relazione alle proprie competenze” (quindi nei limiti della propria specifica professionalità), mentre dall’altra, ai sensi dell’art. 97, c.4, lett. d), T.U., al medesimo possa attribuirsi la responsabilità di qualunque servizio, tra cui ad esempio i servizi tecnici, per lo svolgimento dei quali è richiesto personale in possesso di specifico titolo di studio, comprovante la peculiare professionalità occorrente.¹³⁵

Il carattere residuale dell’attribuzione al Segretario della responsabilità di servizi trova conferma legislativa nell’art. 53, c.23, della legge finanziaria 2001 (legge 23 dicembre 2000, n.388); tale norma – in espressa deroga all’art. 107 del T.U., oltre che dell’art. 3, c.2, 3 e 4, del D.lgs. n. 19/1993 – prevede che la responsabilità dei servizi sia assegnata a membri della Giunta municipale, a condizione che:

- manchino irrimediabilmente (cioè senza possibilità, per esempio, di espletare concorsi interni) figure professionali idonee fra i dipendenti comunali;

¹³⁴ Parere del Ministero dell’Interno pubblicato in Guida agli enti locali, n°3/2000, p. 83.

¹³⁵ DE ZIO M., *Il parere di legittimità, la posizione del segretario comunale, l’attribuzione di funzioni proprie dei dirigenti e dei responsabili dei servizi*, in *La voce delle autonomie*, 1997, n.4, p. 454; secondo l’autrice l’attribuzione al Segretario dell’incarico di responsabile di servizio non potrebbe avvenire, in analogia con quanto disposto dai commi 5 e 5-bis dell’art. 51 della legge n°142/1990, senza che il soggetto interessato risulti in possesso dei “requisiti richiesti dalla qualifica da coprire”.

- sia documentato annualmente un effettivo contenimento della spesa, con apposita deliberazione in sede di approvazione del bilancio.

L'art. 53, c.23, della citata legge finanziaria prescrive altresì esplicitamente che sia “fatta salva l'ipotesi di cui all'art. 97, c.4, lett. d)”, cioè l'attribuzione della responsabilità dei servizi adespoti al Segretario comunale. Ne consegue che i su elencati requisiti sono condizione per 'attribuzione della responsabilità di servizi non soltanto agli assessori ma anche al Segretario. In altre parole, vi è un ordine di attribuzione della titolarità dei servizi negli enti privi di personale con qualifica dirigenziale; ordine nel quale ogni ipotesi successiva si pone come residuale rispetto alla precedente:

- 1) attribuzione delle funzioni dirigenziali a personale con idonea qualifica professionale, valutata alla stregua delle norme legali (che stabiliscono – all'art.109, c.2, del T.U. – l'idoneità di qualsiasi dipendente) e contrattuali (che limitano predetta facoltà – con il CCNL del comparto regioni – enti locali 1998/2001 – ai dipendenti ascritti o ascrivibili all'area delle posizioni organizzative);
- 2) attribuzione delle funzioni dirigenziali al Segretario comunale, a condizione che manchino i dipendenti di cui al punto precedente e che vi sia un effettivo risparmio di spesa;
- 3) attribuzione delle funzioni dirigenziali agli assessori o al Sindaco dei Comuni che, oltre a essere privi di personale con qualifica dirigenziale, abbiano popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, a condizione che manchino i dipendenti di cui al punto 1), che le funzioni stesse non siano attribuite al Segretario

comunale e che vi sia un effettivo risparmio di spesa, appositamente documentato ogni anno.¹³⁶

Per quanto riguarda la retribuzione aggiuntiva spettante al Segretario cui siano state conferite le funzioni di responsabile degli uffici e dei servizi, la legge tace. Comunque, alcuni enti, in attuazione del principio di cui all'art. 36 della Cost., hanno riconosciuto al Segretario investito di tali funzioni aggiuntive una indennità in misura uguale a quella prevista dal CCNL del personale degli enti locali per i dipendenti nominati titolari di posizioni organizzative; altri enti, invece, non ne hanno riconosciuta alcuna, stante la mancanza di alcuna disposizione contrattuale in merito e in ossequio al principio della omnicomprensività della retribuzione invero difficilmente applicabile alle funzioni straordinarie attribuibili al Segretario ai sensi dell'art. 97, c.4, lett. d).¹³⁷

4.5 IL SEGRETARIO – DIRETTORE GENERALE

L'art. 97, c.4, lett. e) T.U.¹³⁸ prevede la possibilità che il Sindaco o il Presidente della provincia conferiscano le funzioni di Direttore generale al Segretario. La norma,

¹³⁶ AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, Milano, IPSOA, 2001, p.578, 579.

¹³⁷ La preintesa siglata dall'Aran e dalle organizzazioni sindacali per il rinnovo del contratto di lavoro dei Segretari, prevede che a quest'ultimi vada corrisposto un compenso annuale, denominato retribuzione di risultato, correlato, oltre che al conseguimento degli obiettivi assegnati, anche al complesso degli incarichi aggiuntivi conferiti. L'importo del compenso non potrà superare il 10% del monte salari riferito a ciascun Segretario nell'anno di riferimento, nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della propria capacità di spesa.

¹³⁸ L'inserimento della lett. e al c.4, dell'art.97 del TUEL, è stato suggerito dal Consiglio di Stato in sede di esame della bozza del Testo unico; la disposizione non risultava, infatti, contemplata nel testo dell'art. 97 sottoposta al Consiglio per il prescritto parere. Ciò nondimeno, la nuova formulazione non aggiunge

attraverso il rinvio al successivo art. 108, c.4, T.U. (in cui è confluito l'art. 51-bis della legge n. 142/1990), circoscrive coerentemente tale possibilità all'ipotesi in cui non si sia provveduto all'affidamento della carica di Direttore generale ad un soggetto esterno.

Il Direttore generale è una figura introdotta dalla legge n. 127/1997 (Bassanini bis)¹³⁹. Il legislatore ha voluto far emergere una nuova e innovativa funzione di city management nel quadro burocratico - istituzionale negli enti locali, seguendo modelli ed esperienze da tempo sviluppate in USA e in molti paesi europei.¹⁴⁰

Nel solco dell'affermazione del principio di sussidiarietà, gli enti locali hanno assunto ormai il ruolo di principali soggetti promotori dello sviluppo economico e sociale del territorio. Gli anni novanta hanno rappresentato una sorta di spartiacque tra due culture amministrative. Prima bastava la corretta e rigorosa applicazione delle leggi e la capacità degli amministratori di utilizzare in modo corretto le risorse loro assegnate;

nulla al previgente regime, in quanto era già prima ben possibile nominare Direttore generale il Segretario.

¹³⁹ Si tenga presente che la legge 23 dicembre 2009, n.191 (Finanziaria 2010), al c.183 dell'art.2 ha predisposto, relativamente agli anni 2010, 2011 e 2012, una riduzione del contributo ordinario base relativo al fondo ordinario riconosciuto ai Comuni e alle Province dall'art.34, c.1, lett. a) del D.lgs. n.504/1992. Tale riduzione, cui provvede con proprio decreto il Ministro dell'Interno, si applica, in proporzione alla popolazione residente, agli enti per i quali nel corso dell'anno ha luogo il rinnovo dei rispettivi consigli. In relazione alla riduzione del contributo di cui sopra i Comuni, così come stabilisce il c.186 dello stesso art.2, devono adottare delle misure specifiche tra cui rientra la soppressione della figura del Direttore generale (lettera d). Tuttavia il D.L. 25 gennaio 2010 n.2, in corso di conversione, all'art.1, c.1 modificando il suddetto c.183 dell'art.2 della legge n.191/2009, ha stabilito che, per l'anno 2010 la riduzione del contributo ordinario base in questione si applica a tutti gli enti locali, in proporzione alla popolazione residente; per gli anni 2011 e 2012 la riduzione sarà operata esclusivamente in relazione a quegli enti per i quali, nel corso dell'anno, ha luogo il rinnovo degli organi consiliari. Lo stesso D.L. n.2/2010, inoltre, fissa la decorrenza dell'efficacia delle disposizioni di cui ai c.184, 185 e 186 dell'art. 2 della Legge n.191/2009 a partire dal 2011 per gli enti per i quali, come detto, ha luogo il rinnovo dei rispettivi consigli, con efficacia dalla data del medesimo rinnovo (art.1, c.2); BASILE G., CACACE A. e SANGIULIANO R., *Testo unico degli enti locali spiegato articolo per articolo*, edizione Simone, Napoli 2010, p. 215.

¹⁴⁰ Rispetto alla corrispondente figura presente nell'esperienza statunitense, il City manager italiano evidenzia comunque connotati peculiari. Nella realtà italiana esso deve confrontarsi: a) con un'incisiva leadership del Sindaco, b) con una figura senza dubbio restia a cedere spazi come quella del Segretario comunale (cfr. E. BALBONI, *City manager e sistemi di governo politico e amministrativo della città, in regione e governo locale*, 1995, p.1-2, 177.). Negli USA il City manager è, indiscutibilmente, il responsabile della gestione efficace del governo della città.

oggi invece viene richiesto di ottimizzare le risorse disponibili, progettare strategie per tutelare la competitività delle singole comunità e perseguire al meglio i risultati prefissati. Si può parlare dunque di nascita e sviluppo “del city management, nel senso di attività capace di gestire la città, indotta dalle innovazioni legislative e focalizzata sul miglioramento continuo dei risultati raggiunti e sulla puntuale e verifica della loro validità economica. In questo percorso, il City manager si inserisce come elemento propulsore, particolarmente ricettivo rispetto ai temi dell’innovazione e del cambiamento, chiamato a contribuire a questa attività”.¹⁴¹

La figura del Direttore generale – City manager nasce, inoltre, dalla consapevolezza dell’accentuata valenza economica acquisita dagli enti locali, circostanza che richiede sempre più spesso un ruolo di direzione unitaria. E’ un problema di professionalità manageriale, ma anche di “approccio al ruolo, che significa disponibilità all’assunzione del rischio, flessibilità operativa che consenta di riorientare di continuo le attività svolte, attitudine a valutare in termini di costi e benefici le opportunità che si presentano per l’ente”¹⁴². Tale non appariva la caratteristica propria del Segretario comunale e provinciale, la cui preparazione professionale rimane, in prima battuta, funzionale a garantire gli aspetti giuridico – formali dell’attività amministrativa dell’ente.

Trattasi di un organo burocratico di estrazione privatista e facoltativo. Infatti, l’art. 108 del T.U., prevede che il Sindaco nei Comuni con popolazione sopra i 15.000 abitanti e il Presidente di provincia hanno la possibilità di nominare, previa deliberazione della Giunta, un Direttore generale al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato. La normativa non prevede requisiti specifici di cui il Direttore

¹⁴¹ DI PAOLO M., *I City manager visti da vicino. Indagine a campione sulla figura e il ruolo del Direttore generale negli enti locali*, in www.forumpa.it.

¹⁴² RUBINI G., *Cambiamento ed innovazione degli enti locali: il ruolo del Dirigente generale*, in *Azienda pubblica*, 1998, p. 1-2, 128.

generale debba essere in possesso ai fini della nomina, né l'iscrizione a particolari albi, come avviene per il Segretario comunale. Tuttavia, essendo il Direttore generale un dirigente apicale dell'ente locale, non sembra potersi prescindere il limite legislativo imposto dall'art. 110 c.2 del T.U., secondo il quale "in tema di nomina dei dirigenti al di fuori della dotazione organica dell'ente impone che debbano rimanere fermi i requisiti per la qualifica da ricoprire". E' così che potrebbe giungersi alla conclusione che il Direttore generale debba essere in possesso quantomeno dei requisiti richiesti per la copertura di un posto di dirigente.

Inoltre a rimarcare il profilo fiduciario dell'incarico, sta il fatto che esso non può eccedere il mandato stesso del Sindaco o del Presidente della provincia¹⁴³.

Il Direttore generale, essendo un organo burocratico facoltativo, esso può essere nominato all'interno dell'ente oppure no. Infatti a seconda della scelta fatta dal Capo dell'amministrazione si possono delineare tre modelli diversi di organizzazione burocratica di vertice degli enti locali: a) un modello bicefalo, con coesistenza del City manager, per le funzioni gestionali, e del Segretario comunale, per le funzioni giuridiche - amministrative; b) un modello monocratico, con concentrazione, per volontà del Sindaco, di entrambe le funzioni in capo al solo Segretario; c) un modello policentrico, con rafforzamento del ruolo dei singoli dirigenti, in assenza della nomina sia del Direttore generale, sia delle attribuzioni delle relative funzioni al Segretario.¹⁴⁴

Dunque se siamo in presenza di un modello monocratico in cui il Segretario è nominato Direttore generale¹⁴⁵ (ovviamente sempre previa deliberazione della Giunta), esso

¹⁴³ AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, Milano, IPSOA, 2001, p. 691-693.

¹⁴⁴ VANDELLI L., *Il governo locale, Il Mulino, Bologna*, 2000, p.60.

¹⁴⁵ Un aspetto controverso che appare opportuno segnalare riguarda la possibilità che il Segretario comunale rinunci alle funzioni di Direttore generale conferitagli dal Sindaco o dal Presidente della provincia. Secondo parte della dottrina il Segretario avrebbe l'obbligo, imposto dalla stessa legge, di

svolgerà oltre alle funzioni di sovrintendenza e di coordinamento delle attività dei dirigenti, già rientrati nei propri compiti d'ufficio (art. 97, c.4, T.U.), anche quelle, di carattere gestionale, consistente nell'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di direzione politica dell'ente, nella sovrintendenza alla gestione dell'ente, nella predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dall'art. 97, c.4, lett. a) del Testo Unico.

In proposito si segnala l'orientamento espresso dal Ministero dell'Interno nella circolare n. 18 del 15 luglio 1997, secondo cui l'attribuzione delle funzioni di Direttore generale al Segretario comporta che a questo ultimo faranno capo le attività gestionali, "con connessa responsabilità per l'eventuale mancato raggiungimento degli obiettivi di cui al c.72 dell'art. 17 della legge n. 127/1997" (confluito nel c.3 dell'art. 101 T.U.). Ne consegue che il Segretario Direttore generale può andare incontro a sanzioni previste per la responsabilità dirigenziale, fino alla revoca dell'incarico (fermo restando che l'incarico di Segretario comunale o provinciale continua a seguire le sue sorti proprie, indipendentemente dal risultato negativo o positivo dell'attività dirigenziale).¹⁴⁶

Quanto alla retribuzione spettante al Segretario comunale Direttore generale, nulla dice la legge, risultando demandata alla contrattazione collettiva ogni determinazione in merito. Sul punto il Ministero dell'Interno, con la circolare 24 settembre 1997, n. 3, ha chiarito che gli enti locali, nelle more della stipula del contratto di lavoro ed in omaggio

assumere le funzioni di Direttore generale conferitegli; in base a tale ricostruzione, infatti, la facoltà attribuita al Sindaco o al Presidente della provincia ai sensi dell'art.109, c.2 del TUEL, altro non sarebbe che una *species* del genere potere previsto dall'art.97, c.4, lett. e) del TUEL. A conclusioni opposte giunge, invece, chi ritiene che al caso di *species* sia applicabile in via analogica la disciplina dettata dall'art.108, c.1, del TUEL (relativa all'attribuzione delle funzioni di Direttore generale ad un soggetto esterno) nella parte in cui fa riferimento alla necessità della stipula di un apposito contratto che implica l'obbligatorio accordo tra ente e soggetto nominato.

¹⁴⁶ AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2001 p.575.

al principio di equa retribuzione sancito dall'art. 36 della Cost.¹⁴⁷, possano riconoscere ai Segretari – Direttori Generali, il diritto all'indennità integrativa che il Ministero suggeriva di corrispondere con la formula del “salvo conguaglio”.¹⁴⁸

Nell'ipotesi in cui il Direttore generale non venga nominato, l'art. 97, c.4 del T.U., affida al Segretario le funzioni di sovrintendenza e coordinamento dei dirigenti, già esercitate prima della riforma Bassanini. Dunque, in assenza del Direttore generale, il Segretario conserva il ruolo di figura posta al vertice della struttura burocratica dell'ente locale.

L'attribuzione delle predette funzioni implica da parte del Segretario l'esercizio di compiti di generica direzione che si esplicano in poteri di propulsione¹⁴⁹, direttiva e di vigilanza nei confronti degli organi burocratici dell'ente, chiamati a dare attuazione agli obiettivi ed ai programmi fissati dagli organi politici (cfr. la circolare del Ministero dell'Interno n. 18/1997).

Nel rispetto dell'autonomia decisionale riconosciuta dall'ordinamento agli organi titolari del potere di gestione (dirigenti o responsabili di servizio), al Segretario spetta il compito di armonizzare l'attività dirigenziale in vista del buon andamento della macchina organizzativa e del raggiungimento degli obiettivi dell'ente.

¹⁴⁷ Tale norma Costituzionale, dal carattere immediatamente precettivo, risulterebbe lesa ove, al Segretario investito di funzioni ulteriori a quelle appunto di Direttore generale, venisse corrisposta una retribuzione uguale a quella dei colleghi di pari grado cui non risultano affidati compiti aggiuntivi.

¹⁴⁸ Molti enti, in assenza di indicazioni sul quantum da corrispondere al Segretario nominato Direttore generale, hanno determinato l'indennità aggiuntiva in misura pari a quella prevista dal CCNL del comparto regioni-enti locali per i titolari di posizioni organizzative. Nel testo della preintesa siglata tra l'Aran e le rappresentanze sindacali per la stipula del nuovo contratto di lavoro dei Segretari (il primo dopo la riforma che ha introdotto la possibilità di nominarli Direttori generali), la misura dell'indennità da corrispondere agli stessi per lo svolgimento di funzioni di Direttore generale risulta rilasciata alla libera determinazione degli enti, in base alle risorse disponibili ed alla capacità di spesa di questi ultimi.

¹⁴⁹ Parte della dottrina ha evidenziato come l'adozione di atti illegittimi da parte dei dirigenti in esecuzione di direttive emanate da parte del Segretario comunale, renderebbe quest'ultimo responsabile sotto il profilo amministrativo e contabile.

Laddove invece siamo in presenza di un modello organizzativo bicefalo, ossia nel caso in cui l'incarico di Direttore generale sia stato affidato a persona diversa dal Segretario, le funzioni che la legge affida a questo ultimo risultano essere ridotte. Infatti, ai sensi dell'art. 97 c.4, T.U., infatti, il Segretario, in presenza del Direttore generale, non esercita le funzioni di coordinamento e sovrintendenza dei dirigenti che la legge gli affida solo in assenza di tale ultima figura. Ne consegue peraltro che, in tal caso, il ruolo del Segretario comunale e provinciale perde ogni connotazione gestionale, riducendosi all'assolvimento di funzioni esclusivamente referenti e notarili, cioè di tipo prettamente giuridico-formale.

L'art. 97 c.3 del T.U., prescrive, inoltre, che il Sindaco o il Presidente di provincia, contestualmente al provvedimento di nomina del Direttore generale disciplinino i rapporti tra Segretario e Direttore generale, nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli e secondo l'ordinamento dell'ente (cioè secondo le norme statutarie e regolamentari).

La disposizione sottolinea la posizione di indipendenza del Segretario, il quale risulta essere l'unica figura della struttura burocratica comunale che non si trova in posizione di subordinazione rispetto al Direttore generale; ciò è d'altra parte espressamente confermato dall'art. 108 del T.U., il quale statuisce che "al Direttore generale rispondono nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del Segretario del Comune e della Provincia".

La salvaguardia dell'autonomia del Segretario rispetto alla figura del Direttore generale, costituisce, dunque, un aspetto limite alla discrezionalità attribuita al Sindaco e al

Presidente della provincia in ordine alla disciplina riguardante i rapporti tra le due figure.¹⁵⁰

Quanto alle distinzioni di ruoli tra Segretario e Direttore generale, la citata circolare del Ministero dell'Interno n. 18 del 156 luglio 1997, precisa che il primo deve essere considerato “quale garante della legittimità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa”, mentre il secondo è responsabile dell'attività gestionale in ordine al raggiungimento degli obiettivi dell'ente”¹⁵¹. V'è da rilevare come la funzione di assicurare l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa appaia più correttamente riconducibile alle attribuzioni del Direttore generale che a quelle del Segretario (cfr. l'art. 108 c.1 del T.U.). Dunque il Direttore generale provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal Capo dell'amministrazione, e sovrintende alla gestione dell'ente perseguendo livelli ottimali di efficacia e di efficienza. Inoltre svolge anche altri compiti non elencati nel c.1 dell'art. 108 del T.U., nonché il compito di gestire in maniera coordinata e unitaria i servizi tra i vari Comuni come previsto del c.3. Tuttavia, queste funzioni non esauriscono la serie di competenze spettanti al Direttore generale, in quanto esse dipendono infatti, oltre che da quanto stabilito dal regolamento, anche dalle concrete decisioni organizzative prese dal Capo dell'amministrazione.¹⁵²

¹⁵⁰ AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2001 p. 575-577.

¹⁵¹ La necessaria distinzione dei ruoli sembra escludere la possibilità che disposizioni del Sindaco o del Presidente della provincia, o anche norme statutarie o regolamentari, trasferiscano al Segretario funzioni che sono attribuite per legge al Direttore generale; sul punto vedasi CONTE A., *Il ruolo del Segretario e quello del direttore generale del nuovo assetto dirigenziale degli enti locali*, in Nuova Rass., 1997, n°17, p.1740.

La presenza del Direttore generale non esclude però la possibilità che al Segretario comunale siano attribuite funzioni gestionali non espressamente riservate per legge al Direttore generale.

¹⁵² BASILE G., CACACE A. e SANGIULIANO R., *Testo unico degli enti locali spiegato articolo per articolo*, edizione Simone, Napoli 2010, p. 214.

A differenza, invece, il Segretario comunale è la figura garante della legalità e della correttezza amministrativa e “notaio” dell’amministrazione, collabora con gli altri organi del Comune e li assiste sotto il profilo giuridico - amministrativo in ordine alla conformità dell’azione amministrativa alle leggi.

Al di là dei limiti costituiti dal rispetto dell’autonomia e dalla distinzione dei ruoli, null’altro dice la legge in merito alla disciplina che deve regolare i rapporti tra Segretario e Direttore generale, risultando la stessa interamente demandata alle determinazioni del Sindaco e del Presidente della provincia.¹⁵³

¹⁵³ Si veda: AA.VV., *L’ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2001.

IL SISTEMA DELLE RESPONSABILITA'

Il Segretario comunale, nell'ambito dello svolgimento delle proprie competenze, è soggetto ad un sistema di responsabilità tipico della categoria generale dei dipendenti pubblici e cioè più in particolare:

1. la responsabilità penale;
2. la responsabilità civile;
3. la responsabilità amministrativa;
4. la responsabilità disciplinare.

I principi che sottendono alla responsabilità dei pubblici ufficiali nell'attività amministrativa sono descritti negli art. 28 e 97 c.1 e 2 della Cost.

Il primo così recita: "I funzionari ed i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili secondo le leggi penali, civili ed amministrative, degli atti

compiuti in violazione dei diritti. In tali casi la responsabilità si estende allo Stato ed agli enti pubblici.”

L’art. 97 Cost. dice: “I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione. Nell’ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari”.

Si può affermare che l’art. 97 Cost. pone una riserva di legge rispetto alla organizzazione ed alla struttura dell’apparato burocratico nel senso che gli uffici devono essere articolati secondo attribuzioni e compiti operativi ben precisi. A ciò provvedono sia le fonti normative che istituiscono e regolano il funzionamento degli apparati pubblici centrali e territoriali, sia anche i regolamenti interni dei singoli comparti. Inoltre vi è sancito il principio di responsabilità personale dei funzionari, coerentemente con il dettato dell’art. 27 c.1 Cost. in cui è detto che “la responsabilità penale è personale”.

Questa impostazione decisamente innovativa trova fondamento nei principi democratici cui è informato il nostro Statuto, ponendo al centro di essi i diritti e la tutela del cittadino, laddove la precedente visione statolatra tendeva privilegiare l’azione dello Stato rispetto al singolo, semplice figura di destinatario di atti e provvedimenti cui non poteva reagire, ancorché ledessero anche i diritti fondamentali, quali la libertà, il patrimonio, ecc (...).

I soggetti ai quali le norme costituzionali fanno riferimento sono tutti coloro che rivestono la qualifica di pubblici dipendenti, cioè legati da un rapporto di pubblico impiego con la pubblica amministrazione; i pubblici funzionari preposti ad un ufficio anche in assenza di un rapporto di pubblico impiego (come i Segretari comunali) e quindi anche onorari, sia di provenienza elettiva che di carriera.

Occorre precisare che la responsabilità dei pubblici dipendenti o funzionari si estende anche allo Stato ed agli enti pubblici cui essi afferiscono solo allorché trattasi di illeciti commessi a danno di soggetti privati e non di quelli eventualmente compiuti dai primi verso la medesima amministrazione da cui dipendono, in quanto la violazione dei diritti va riferita alla responsabilità cd. extracontrattuale della P.A. per gli atti illegittimi che abbiano colpito un diritto soggettivo del cittadino.¹⁵⁴

Tali principi, trovano la loro fonte nella Carta Costituzionale, hanno carattere universale nel senso che informano e permeano di sé tutto l'ordinamento giuridico dello Stato e con valenza erga omnes, quali l'ordinamento di diritto civile e penale. Ciò non impedisce che, per particolari situazioni che attengono al rapporto di lavoro che intercorre con lo Stato, vengano elaborati ordinamenti particolari come per il pubblico impiego o la carriera militare o altro, e da essi possono scaturire fattispecie di responsabilità di natura diversa, es. quella amministrativa, patrimoniale, contabile, disciplinare ecc. ma le norme relative non saranno mai di impedimento all'applicazione di quelle che discendono dall'ordinamento generale che attengono alla collettività dei cittadini e che peraltro si sovrappongono a quelle particolari.

Ne discende che i pubblici ufficiali risponderanno della violazione delle norme che concernono il tipo di impiego che sono chiamati a svolgere ad alla natura del rapporto che intercorre con la P.A., ma altresì saranno chiamati a rispondere dell'eventuale violazione delle norme dell'ordinamento generale applicabili nel caso di specie. Così un impiegato, per aver violato con i suoi comportamenti leggi poste a tutela di determinati beni giuridici, potrà rispondere penalmente ove essi si sostanzino in violazione di norme sanzionate dal diritto penale, civilmente per i danni arrecati al terzo,

¹⁵⁴ DE CHIARA V. R., *Profili di responsabilità nell'attività di pubblica amministrazione*, Aracne editrice, Roma, 2008, p.55-57.

amministrativamente verso l'ente da cui dipende e disciplinarmente per violazione dei regolamenti che appartengono all'amministrazione dalla quale dipende. In ordine a quest'ultimo punto è evidente che occorrerà fare riferimento alla natura del rapporto d'impiego, se cioè egli sia un dipendente statale, regionale o comunale e al contratto collettivo nazionale di lavoro della propria area se cioè pubblica o privata.

In sintesi si può delineare un quadro di responsabilità del fatto proprio del pubblico dipendente – sia esso pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio – che in quanto viola le norme del codice penale (es. omissione in atto d'ufficio, art. 328 c.p.) come tale costituisce reato e comporterà una responsabilità penale personale; per il danno arrecato al cittadino/utente della P.A. egli sarà tenuto anche al risarcimento per il principio di responsabilità sancito dall'art. 28 Cost., ma altresì vi sarà una responsabilità patrimoniale nei confronti della P.A. in quanto, estendendosi la responsabilità civile verso il danneggiato anche allo Stato o all'ente pubblico da cui egli dipende, dovrà risarcire quest'ultimo per l'eventuale esborso effettuato dalla P.A. nei confronti del terzo.

Per quei funzionari che rivestono formalmente o di fatto compiti dirigenziali, vi è poi una forma di responsabilità derivante dalla valutazione dei risultati raggiunti o meno rispetto ai piani gestionali e produttivi, che si aggiunge sia a quella di carattere generale di cui s'è detto sia a quella dell'ente cui afferisce il dipendente.

Non sembra invece che il Segretario possa assoggettarsi alla responsabilità dirigenziale, in quanto soggetto privo di proprio ruolo e obiettivi da conseguirsi, tranne che non sia stato nominato direttore generale o che sia investito della responsabilità di uffici o di servizi.

Anche per quanto la responsabilità contabile anch'essa andrà esclusa in quanto il Segretario sicuramente non avrà quel maneggio di denaro o di valori che ne rappresenta il primo necessario ed indefettibile presupposto.

Infine, in relazione alla responsabilità di parere, essa è venuta meno con l'abrogazione del parere di legittimità previsto dalla legge n. 142/1990 ad opera della legge n. 127/1997. Permane però un'ipotesi residuale di responsabilità da parere relativamente alla fattispecie del resto estremamente marginali e del tutto eccezionali di parere di regolarità tecnica e di regolarità contabile, qualora essi siano espressi dal Segretario in assenza di assoluta assenza di responsabilità di servizio.¹⁵⁵

5.1 LA RESPONSABILITA' CIVILE

La responsabilità civile rientra nella categoria più ampia delle responsabilità giuridiche. In particolare la locuzione 'responsabilità civile' ha un duplice significato: da un lato essa indica l'intero istituto composto dalle norme cui spetta il compito di individuare il soggetto tenuto a sopportare il costo della lesione ad un interesse altrui; dall'altro può essere considerata sinonimo della stessa obbligazione riparatoria imposta al soggetto responsabile.

¹⁵⁵ Si veda: DE CHIARA V. R., *Profili di responsabilità nell'attività di pubblica amministrazione*, Aracne editrice, Roma, 2008.

Il principio generale in materia di responsabilità civile è contenuto nell'art. 2043 del codice civile che così recita: "Qualunque fatto doloso o colposo che cagioni ad altri un danno ingiusto obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno."

Come si vede, la norma, ha una valenza generale sicché a tale principio non si sottrae neppure la Pubblica Amministrazione che compia atti lesivi attraverso i propri organi, con una distinzione che discende dal combinato disposto della norma con quella dell'art. 28 Cost.: allorché il funzionario preposto compia atti lesivi di un diritto in nome e per conto della P.A. da cui dipende, rispettando norme e procedure, sarà solo l'ente a dover risarcire il danno che ne è derivato se, in seguito a ricorso giurisdizionale, si dovesse accertare che l'atto ha leso un diritto soggettivo del cittadino o, più in generale una posizione giuridica soggettiva risarcibile. Ma se il pubblico dipendente, pur agendo nell'ambito delle proprie attribuzioni, compia un atto non riconducibile alle norme e ai regolamenti che sovrintendono e regolano il funzionamento e le competenze dell'ufficio, vi sarà anche una responsabilità per il danno causato che si aggiungerà a quella della P.A., salvo naturalmente che l'atto non sia astrattamente riconducibile all'ente da cui dipende, ovvero costituisca un illecito penale, nel qual caso la responsabilità civile sarà sempre e solo sua personale.

Nel primo caso il titolare della posizione soggettiva lesa potrà e dovrà perseguire giudizialmente la sola pubblica amministrazione, nel secondo caso, invece, l'azione risarcitoria potrà essere esperita anche personalmente contro il funzionario per il principio di solidarietà passiva stabilita dalla norma costituzionale. Naturalmente ove la P.A. sia stata esecutata per prima ed abbia dovuto soccombere del giudizio istauratosi, essa potrà rivalersi nei confronti del proprio dipendente che con la sua condotta ha provocato il danno e la conseguente azione risarcitoria, attraverso il procedimento per

responsabilità patrimoniale od anche erariale per quei funzionari che hanno maneggio di denaro ed hanno l'obbligo del rendiconto.

In conclusione si delineano due tipologie di responsabilità civile: una direttamente riconducibile alla normale attività della pubblica amministrazione quale fisiologica manifestazione della sua volontà, l'altra espressione della patologia di tale attività, in quanto fuori dall'ordinario procedimento amministrativo e direttamente collegata allo sviamento della funzione esercitata dall'impiegato.

Presupposti per entrambi i tipi di responsabilità è che vi sia un rapporto organico (di impiego o di servizio) tra il dipendente e l'amministrazione, sia permanente e anche a tempo determinato, sia a tempo pieno che a tempo parziale, anche onorario¹⁵⁶.

Gli elementi costitutivi affinché la responsabilità civile possa configurarsi sono: a) la condotta che potrà essere rappresentata dal compimento di atti, dal compimento di operazioni, dall'omissione di atti od operazioni al cui compimento il soggetto sia obbligato per legge o per regolamento, dal ritardo ingiustificato atti od operazioni al cui compimento il soggetto sia obbligato per legge o per regolamento; b) l'evento dannoso per il terzo; c) l'elemento soggettivo, ovvero la colpevolezza che potrà essere rappresentata dal dolo o dalla colpa grave. Si parlerà di dolo in presenza di previsione e volontà dell'evento, di colpa grave (ossia di leggerezza) in presenza di imperizia, imprudenza e negligenza che hanno portato alla violazione di leggi e dei regolamenti. Relativamente all'elemento del danno sarà esso rappresentato da un pregiudizio al patrimonio che potrà concretizzarsi: a) nel danno emergente, ovvero in una diminuzione effettiva del patrimonio; b) nel lucro cessante, cioè nel mancato incremento del

¹⁵⁶ DE CHIARA V. R., *Profili di responsabilità nell'attività di pubblica amministrazione*, Aracne editrice, Roma, 2008, p.58-61.

patrimonio. Inoltre il danno dovrà essere ingiusto, ossia non previsto dalle norme quale risultato dell'atto posto in essere nell'ambito delle attività istituzionali.

Affinché si concretizzi una responsabilità a carico dell'amministratore o del dipendente per il danno arrecato ad un terzo con una condotta omissiva o commissiva con dolo o colpa grave sarà anche necessario un elemento negativo, ovvero l'assenza di cause della giustificazione, ovvero di quelle circostanze che legittimano, o in qualche caso impongono, una certa condotta che sono: a) la forza maggiore; b) l'adempimento di un dovere; c) l'esercizio di un diritto; d) il consenso dell'avente diritto; e) la legittima difesa; f) lo stato di necessità; g) il costringimento fisico; h) l'esecuzione dell'ordine legittimo.

Ricordiamo come nell'ipotesi di fatto per stato di necessità la Pubblica Amministrazione (ma non l'amministratore o il dipendente) sia tenuta ad un equo indennizzo in favore del danneggiato.¹⁵⁷

5.2 LA RESPONSABILITA' PENALE

La responsabilità penale nasce come esigenza di delineare gli ambiti ed i limiti della potestà punitiva dello Stato e di definire, sulla base delle scelte fatte dal legislatore, quali comportamenti siano illeciti e non semplicemente illegittimi, cioè costituenti

¹⁵⁷ Si veda: BARUSSO E., *Diritto degli enti locali: Comuni, provincie, comunità montane, consorzi, aree metropolitane*, Maggioli editore, 2004.

violazioni di altri rami dell'ordinamento giuridico, ma lesivi dei beni giuridici, meritevoli di tutela che si assumono lesi o messi in pericolo dagli atti dei consociati.

Nell'ambito dell'attività amministrativa sottoposta al vaglio del giudice penale, valgono i principi generali posti alla base della responsabilità penale. Essi sono in sintesi:

- principio di legalità: principio contenuto nell'art. 1 del codice penale per cui “nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge, né con pene che non siano da esse stabilite”.
- principio di riserva di legge: la fonte del diritto penale è solo la legge dello Stato a cui è riservata la potestà punitiva ai sensi dell'art. 117 del Titolo V della Costituzione, nonché l'esercizio della giurisdizione penale. Fonti possono essere anche i decreti legge emanati dal governo che devono essere convertiti in legge ed i decreti legislativi emanati su delega del Parlamento che non necessitano di ulteriore ratifica. E' ammesso altresì una fonte secondaria come un provvedimento amministrativo che integri il precetto previsto dalla fattispecie penale.
- principi di tassatività e determinatezza: che attengono al fatto che la norma penale deve indicare, in maniera certa e chiara, quali siano i comportamenti vietati e quindi sanzionati, in modo che il cittadino sappia se e quando la sua condotta sia lecita oppure no.
- principio di irretroattività della norma penale: che concerne il fatto che le norme si applicano ai fatti accaduti al momento della loro entrata in vigore e non per quelli precedenti.
- Principio di sussidiarietà e frammentarietà: col primo principio si afferma il concetto che la funzione del diritto penale è sussidiaria agli altri rami

dell'ordinamento, nel senso che solo quando tutti i rimedi previsti dal diritto civile ed amministrativo si rilevano inefficaci ad impedire determinati comportamenti illeciti, il diritto penale rappresenta l'ultima chance per la riaffermazione della giustizia verso il cittadino. Il secondo sta ad indicare che il legislatore non intende sanzionare penalmente tutti i comportamenti violati dall'ordinamento giuridico generale, ma solo quelli il cui alto disvalore sociale li rende meritevoli di pena;

- divieto di analogia: sancito dall'art. 14 delle disposizioni sulla legge generale, consiste nell'impossibilità di applicare il contenuto di una norma che vale per una determinata fattispecie, ad un fatto che rappresenti solo elementi in comune con quest'ultima. Questo perché se non violerebbe il principio di tassatività e quello della certezza del diritto;
- principio della personalità della responsabilità penale (art. 27 c.1 Cost.): che sta a significare che nessuno può essere chiamato a rispondere per fatto altrui, ma solo per fatti da lui medesimo compiuti;
- principio della non colpevolezza (art. 27 c.2 Cost.): che fa ritenere il cittadino imputato "non colpevole fino alla condanna definitiva", senza che vi sia sancita una chiara affermazione della presunzione di innocenza;
- principio della obbligatorietà dell'azione penale (art. 12 Cost.): nel senso che, di fronte alla notizia di reato, il Pubblico Ministero deve esercitare l'azione penale nei modi e nei tempi previsti dalla legge e non ha nessuna discrezione in merito, salvo che voglia chiederne l'archiviazione sussistendo i presupposti ai sensi dell'art. 50 del c.p.p.;

- principio del giusto processo (art. 111 Cost.): che statuisce elementi cardine della struttura del processo come: informazione repentina dell'accusa e tempi ragionevoli della difesa; contraddittorio nell'assunzione delle prove a carico sia testimoniali che documentali; possibilità di provare con qualunque mezzo legale la propria innocenza; ecc (...).¹⁵⁸

La figura del Segretario comunale e provinciale pone in luce le problematiche relative alla valenza dei suoi atti qualificati – compiuti cioè nell'esercizio delle sue funzioni – rispetto alla responsabilità penale che, da una parte, riguarda tutti i pubblici ufficiali ed incaricati di un pubblico servizio che violano le norme, dall'altra assume connotati peculiari dell'attività che egli è chiamato a compiere in ambiti spesso assai diversificati: si pensi all'attività di consulenza e pareri, anche se ora è facoltativa, ovvero a quella di gestione allorché il Segretario si trova ad assumere l'incarico di Direttore generale. E' evidente che non esiste una univoca e specifica responsabilità penale, quando per i diversi compiti e ruoli che il Segretario di volta in volta assume, nasce l'obbligo di valutare con attenzione gli elementi qualificanti dell'attività che svolge, per poter poi affermare, in maniera certa e compiuta, se e come esse sia stata violatrice di precetti penali ed in qual misura tali violazioni siano sicuramente rapportabili alla qualifica ed alle funzioni e non a mera estrinsecazione di iniziative a titolo privato.

Il Segretario oggi è posto una condizione di sostanziale dipendenza rispetto al capo dell'amministrazione che l'ha nominato e che può anche non riconfermarlo o revocarlo. Orbene, tale situazione può essere foriera di risvolti penalmente rilevanti allorché i condizionamenti possono indurlo a compiere, da solo o in concorso con altri, atti che violano le norme penali.

¹⁵⁸ DE CHIARA V. R, *Profili di responsabilità nell'attività di pubblica amministrazione*, Aracne editrice, Roma, 2008, p.65-85.

A tale proposito occorre esaminare alcuni punti. Il primo concerne il principio costituzionale della personalità della responsabilità penale. In effetti, si può osservare come spesso il pubblico funzionario, finisce col tenere comportamenti oggettivamente illeciti più che per propria specifica volontà, perché subisce pressioni di provenienza politico-amministrative di tipo elettivo. E' il caso del Segretario comunale e provinciale. Questo viene altresì reso possibile per le norme poste a disciplina del potere discrezionale della pubblica amministrazione – sia nella fase della decisione che in quella della formazione ed emanazione degli atti che spesso, non forniscono un valido supporto metodologico e di verifica, ma finiscono per essere comodo alibi per operazioni al limite dell'illecito. Se è pur vero che il funzionario pubblico, laddove tenga effettivamente un comportamento illecito, è chiamato a rispondere personalmente dell'atto che da lui promana, il problema nasce per tutte quelle situazioni in cui tale atto il frutto di pressioni particolari per ottenere tale comportamento, espressione del legame di etero dipendenza che si crea tra l'amministratore elettivo e quello da lui cooperato per fini istituzionali. Invero non esiste una norma che punisca tali comportamenti di sollecitazione per il solo fatto di essere posti in essere, pur essendo certo manifestazione di aggressione al corretto ed equilibrato svolgersi della funzione di pubblica amministrazione.¹⁵⁹

Un altro punto da considerare è quello della così detta “delega interna dell'ufficio”, in base alla quale, per ragioni di organizzazione interna degli uffici, la formazione degli atti è frutto della collaborazione di più organismi.

Il problema che si presenta consiste nella valutazione, sotto il profilo della responsabilità penale, per gli atti tecnicamente approntati da un ufficio ma formalmente

¹⁵⁹ Si veda: DE CHIARA V. R., *Profili di responsabilità nell'attività di pubblica amministrazione*, Aracne editrice, Roma, 2008.

emanati da un altro organo. Si pensi ad esempio ad una delibera comunale che vede la partecipazione a vario titolo degli uffici tecnici, del Segretario, della Giunta ecc. Se dubbi non sussistono ove venga accertata una partecipazione dolosa a tutto l'iter di formazione sino all'emissione del provvedimento illecito, perplessità ed interrogativi si pongono allorché il pubblico amministratore o funzionario abbia proceduto a quanto di sua incombenza rispetto dell'atto, senza valutarne o verificarne il contenuto, limitandosi ad un controllo formale ed eventualmente alla sola firma. Quindi un primo dato da esaminare di fronte a questi casi è quello se sia stata esercitata o meno l'attività di controllo dall'organo a ciò preposto. Ma, anche nel caso di evidente omesso controllo, questo dovrà, innanzitutto, essere valutato nella sua rilevanza rispetto alla formazione dell'atto, ma soprattutto occorrerà accertare la consapevolezza che tale omissione avrebbe portato al risultato illecito che si voleva raggiungere, e quindi verificare se esso sia riconducibile ad una particolare fattispecie, rispetto ad una norma specifica ed alla luce dei principi generali di colpevolezza. Inoltre, quand'anche tale controllo vi sia stato, non è sempre agevole valutarne la sua rilevanza rispetto all'atto illecito, se, cioè, sia stato o meno un controllo di "comodo" quindi formale, e pertanto finalizzato alla commissione del reato, cosa che presuppone la piena consapevolezza e volontà di tutti i partecipanti all'evento.

Tuttavia, non si può pensare ad una sorta di irresponsabilità del pubblico funzionario rispetto agli atti del proprio ufficio in quanto, ben si comprende, si realizzerebbe un'area di impunità giustificata dall'incompetenza tecnica o dalla prassi di emanare provvedimenti senza alcuna verifica dei contenuti, ma in realtà finalizzata a scopi di profitto personale. Ecco perché si pone in posizione decisamente rilevante l'elaborazione giurisprudenziale che appare orientata a coniugare l'autonomia politico-

amministrativa degli organi cui essa è riconosciuta, con le esigenze di politica criminale. Il problema, come ben si comprende, è quello della valutazione della legittimità dell'atto, per verificare, se ed in che misura, sia stato realizzato il cd. "merito amministrativo" rispetto ad un "merito privato" che potrebbe aver stornato l'atto dalla sua naturale finalità per uno scopo personale o di gruppo.

Tuttavia se il "merito amministrativo" rappresenta da una parte, il metro per verificare la regolarità e la finalità dell'atto, dall'altra non serve ad escludere che possano essere accertati, sotto il profilo penale, elementi o contenuti rapportabili a singole fattispecie di reato. In altre parole anche la legittimità dell'atto può essere strumentale rispetto ad una condotta illecita che si prefigga il perseguimento di scopi non istituzionali come potrebbe essere la concessione di un regolare permesso a costruire ad un elettore del sindaco. Questo rende chiaro come il problema è ad un tempo tecnico, come acquisizione delle prove, e giuridico, vale a dire la loro valutazione ai fini della colpevolezza.¹⁶⁰

Il Segretario comunale è soggetto a tutti i reati previsti per i pubblici ufficiali dal Codice penale. Le singole fattispecie di reato contro la P.A. sono:

- peculato (art. 314 del c.p.): Consiste nell'appropriazione della cosa mobile o del denaro altrui attraverso la cosiddetta "interversione del possesso": cioè il funzionario si comporta nei confronti del bene come se ne fosse il proprietario e quindi vengono punite tutte le condotte di dissipazione, alienazione o rifiuto di restituzione di beni della P.A. La pena applicata dalla legge è la reclusione da tre a dieci anni e si applica una pena ridotta dai sei mesi ai tre anni quando il

¹⁶⁰ DE CHIARA V. R., *Profili di responsabilità nell'attività di pubblica amministrazione*, Aracne editrice, Roma, 2008, p.65-85.

colpevole ha agito al solo scopo di fare un uso momentaneo della cosa e questa è stata restituita.

- concussione (art. 317 c.p.): Consiste nella costrizione - intesa come coazione psichica o soggezione psicologica di qualcuno -, da parte di un pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio, a dare o a promettere, a lui o ad un terzo, denaro o altra utilità. La pena prevista è la reclusione da quattro a dodici anni.
- corruzione propria (art. 319 c.p. e artt. 320 e 321 del c.p.): la condotta illecita che consiste, per il pubblico funzionario, nel ricevere o accettare la promessa di denaro o di utilità, per il privato nel dare o promettere tali vantaggi. La dottrina tradizionale richiede anche il requisito del sinallagma, nel senso che nella condotta di corruzione propria antecedente deve esserci proporzione tra la ricompensa o retribuzione ed il compimento dell'atto contrario ai doveri d'uffici oltre che il collegamento diretto tra prestazione e controprestazione. La pena prevista per tale reato è la reclusione da due a cinque anni.
- istigazione alla corruzione (art. 322 c.p.): Si distingue tra l'istigazione cosiddetta attiva, in cui è il privato che offre o promette concretamente e seriamente qualcosa di economicamente vantaggioso al pubblico ufficiale, il quale però non accetta e l'istigazione cosiddetta passiva, in cui è il pubblico ufficiale che sollecita il privato alla dazione o promessa, che costui non accetta. La pena è quella prevista dall'art. 318 c.1 del c.p. ridotta di un terzo.
- abusi d'ufficio (art. 323 c.p.): La condotta illecita consiste nella violazione di norme e regolamenti oppure nella non astensione dal compiere atti in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto e nei casi in cui la legge lo richiede, per realizzare un vantaggio solo patrimoniale per sé o per altri ovvero

- un danno ingiusto ad altri. Il reato è punito con la reclusione dai sei mesi ai tre anni.
- utilizzazione di invenzioni o scoperte sconosciute per ragioni d'ufficio (art. 325 c.p.): la condotta consiste nella utilizzazione ai fini propri o a profitto altrui di scoperte scientifiche o nuove applicazioni industriali che debbono rimanere segrete, ricevendone un vantaggio dall'uso diretto e indebito dell'oggetto del segreto. La semplice rivelazione di invenzioni o scoperte senza un diretto vantaggio è punita ex art. 623 c.p.
 - rilevazione ed utilizzazione di segreti d'ufficio (art. 326 c.p.): La condotta indiscriminata consiste nel rivelare o agevolare la conoscenza di notizie dell'ufficio destinate a rimanere segrete. E' il cosiddetto segreto d'ufficio cioè conoscenze che rientrano nella competenza funzionale dell'ufficio e coperte da segreto nel senso che non possono essere comunicate a terzi estranei all'ufficio. La pena prevista è la reclusione da sei mesi a tre anni. Se l'agevolazione è solo colposa, si applica la reclusione fino ad un anno.
 - rifiuto di atti di ufficio. Omissione (art. 328 c.p.): La condotta illecita consiste nel rifiuto di un atto del suo ufficio, che per ragioni di giustizia o di sicurezza pubblica, o di ordine pubblico o di igiene e sanità, deve essere compiuto senza ritardo. La pena prevista è la reclusione da sei mesi a due anni. Al di fuori di questo, nel caso in cui il pubblico ufficiale non provveda a compiere l'atto del suo ufficio entro trenta giorni dalla richiesta di chi vi abbia interesse, e non

provveda a comunicarne il ritardo, è punito con la reclusione fino ad un anno o con la multa fino a milletrentadue euro.¹⁶¹

Un altro reato a cui è soggetto il Segretario comunale nell'espletamento della sua funzione di certificazione e di verbalizzazione è il reato di falso sulle deliberazioni della Giunta. La falsità di atti non è ricompresa nelle fattispecie di reati contro la P.A., bensì è costituita da un distinto e complesso di fattispecie, poste a tutela della fede pubblica documentale, che ha inteso accorpare tutte le ipotesi in cui viene violato il principio della veridicità di atti, documenti e quant'altro destinati a dare certezza alle situazioni giuridiche di cui sono portatori.

Occorre aggiungere che la falsità dell'atto posta in essere dal pubblico ufficiale non è mai fine a sé stessa, ma serve sempre a raggiungere un suo scopo precipuo, nel senso che la modificazione dell'atto si pone come strumentale rispetto agli effetti che si volevano originariamente raggiungere al momento della sua emanazione e che ora vengono indirizzati verso scopi che non erano perseguibili prima. Questo si realizza con la modificazione del contenuto dell'atto ossia la cosiddetta falsità ideologica oppure nella modificazione della sua forma esteriore ossia la falsità materiale. Nel primo caso l'atto si presenta formalmente corretto ma attestante cose non vere, nel secondo caso il contenuto è formalmente veridico ma l'atto risulta privo dei requisiti richiesti per la sua emanazione o per la sua stessa esistenza. Tuttavia, va precisato come tale distinzione non sia pacifica, in quanto sovente ci si imbatte in atti che risultano di difficile classificazione, aventi, cioè contenuto vero ma provenienti da autorità priva di emanazione, o al contrario, emessi da autorità competente ma con contenuto non conforme al vero. Di norma si parla di atto materialmente falso nel primo caso ed

¹⁶¹ DE CHIARA V. R., *Profili di responsabilità nell'attività di pubblica amministrazione*, Aracne editrice, Roma, 2008, p. 65-85.

ideologicamente falso nel secondo; ma le questioni restano aperte in presenza di atti dal contenuto complesso per i quali è di difficile valutazione l'estensibilità della falsità di uno dei suoi dati o a tutto il documento, ovvero per quelli provenienti da organi multipli tutti deputati col proprio contenuto documentale a concorrere alla sua formazione.

Tradizionalmente, si parte dalla definizione di documento veritiero come di atto che provenga effettivamente da colui che figura esserne l'autore, e non abbia subito alterazioni, cioè modificazioni di qualsiasi specie apportate dopo la sua formazione. Sicché le due tipologie, che il codice contempla nella fattispecie in esame, possono essere così classificate:

- falso materiale, che esclude la genuinità del documento, e che può assumere due aspetti, quello della contraffazione, che si ha quando il documento è redatto da persona diversa da quella che appare esserne l'autore, e l'alterazione, che si ha tutte le volte che al documento siano state apportate variazioni di qualunque tipo, dopo la sua formazione. La falsità materiale, in sintesi, può coinvolgere tre elementi: l'autore, la data ed il luogo di formazione dell'atto. Essa, pertanto attiene alla fonte ed alla struttura del documento.
- falso ideologico, invece, si sostanzia ogni qualvolta che l'atto, non contraffatto né alterato, contenga dichiarazioni mendaci, cosa che il legislatore esprime col termine "attesta falsamente" come nell'art. 479 c.p.; la falsità ideologica in tal caso investe le attestazioni dell'autore ed attiene quindi al contenuto del documento.

Inoltre mentre le falsità materiali sono sempre punibili in quanto siano giuridicamente rilevanti cioè produttive di effetti giuridici distorti oppure che in sua assenza non si

sarebbero neppure prodotti. Le falsità ideologiche, invece, per essere penalmente sanzionate, oltre alla loro rilevanza giuridica, richiedono anche che l'autore del falso sia venuto meno all'obbligo giuridico di attestare o far risultare il vero mediante abuso dei poteri documentali attribuitigli.¹⁶²

5.3 LA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVA

La responsabilità amministrativa si delinea qualora il pubblico dipendente arrechi gravi pregiudizi all'ente col quale intercorre il rapporto d'impiego e si sostanzia in un danno patrimoniale o più specificatamente erariale, con conseguenze di tipo disciplinare (che si vedrà dopo) e risarcitorio nei confronti della pubblica amministrazione danneggiata.

La responsabilità amministrativa del dipendente pubblico presuppone quindi un dato oggettivo che si sostanzia nella condotta, attiva od omissiva, violatrice di specifiche norme dettate a salvaguardia del buon funzionamento, dell'imparzialità e dell'efficienza delle attività di pubblica amministrazione. Naturalmente il comportamento illecito deve essere voluto ovvero riferibile a colpa inescusabile e deve arrecare un pregiudizio all'ente, qualificabile come danno emergente o lucro cessante, in diretta connessione casuale con tale comportamento.

Sulla natura e tipologia del danno, sul nesso di causalità e sull'elemento psicologico, la Corte dei Conti, che è l'organo giurisdizionale deputato alla verifica della liceità

¹⁶² DE CHIARA V. R., *Profili di responsabilità nell'attività di pubblica amministrazione*, Aracne editrice, Roma, 2008, p.65-85.

(economica) degli atti ed alla valutazione dei contenuti pregiudizievoli di essi e quindi dei danni prodottisi, ha elaborato nel corso degli anni una casistica molto varia. Oggi non esiste una definizione univoca di danno emergente alla Pubblica Amministrazione, ma essa viene di volta in volta in rilievo a seconda della tipologia dei comportamenti sottoposti all'attenzione del procuratore generale della Corte dei Conti. Ne deriva che, a parte quegli atti che *ictu oculi* si presentano come dannosi per la pubblica amministrazione, per molti altri non è di facile accertamento la lesività della condotta e la conseguente risarcibilità degli effetti causati. Si pensi a tutti gli atti deliberativi dei pubblici amministratori, i quali nella loro ampia discrezionalità adottano provvedimenti il cui impatto nel contesto delle attività amministrative connesse sarà valutato solo con giudizio a posteriori su cui influiranno i risultati raggiunti nell'ottica di una valutazione globale che precedentemente non potrebbe aversi. Questo comporta che un atto formalmente legittimo può condurre comunque effetti lesivi per i suoi contenuti sostanzialmente illeciti. Si pensi ad esempio ad un permesso a costruire di un locale che abbia superato tutti i controlli degli organi, ma che danneggi in sostanza un bene sia pubblico che privato quale esempio un parco comunale oppure un'abitazione vicina. In tal caso gli amministratori o i funzionari deputati al provvedimento autorizzatorio potranno essere chiamati in giudizio per risarcire il danno per la lesione del diritto alla salute. Per converso si potrebbe avere un provvedimento illegittimo nella forma ma che non produca un risultato dannoso né per il cittadino e né per l'erario. Pertanto, nel giudizio di accertamento del danno erariale i requisiti della legittimità o meno dell'atto sono necessariamente svincolati dall'accertamento della responsabilità erariale che sarà ancorata ad altri parametri, quali l'effettività del danno subito dall'ente per la condotta

illecita del pubblico dipendente ed il rapporto di casualità intercorrente tra i due elementi.¹⁶³

Circa i contenuti dell'atto, saranno oggetto di valutazione soprattutto lo sviamento delle sue finalità verso scopi diversi da quelli perseguiti dalla pubblica amministrazione e la competenza a compiere quel determinato atto in relazione alle attribuzioni d'ufficio. Rileva altresì la diligenza del dipendente nell'adempimento dei suoi doveri il cui venir meno non è giustificato da una presumibile sua ignoranza della materia trattandosi di colpa inescusabile a meno che, per fattori oggettivi atipici attribuibili a cause esterne si possa prescindere da questa. Si pensi ad esempio a nuove normative la cui applicazione nell'immediato porta ad interpretazioni differenti ed opposte con grande incertezza interpretativa.

Inoltre, il danno per il quale può essere promossa l'azione risarcitoria può anche riferirsi ad amministrazione diversa da quella cui il dipendente o l'amministratore è in organico, nel caso in cui questo col suo operato abbia finito col pregiudicare, direttamente attraverso atti specifici o indirettamente con provvedimenti che si rivolgono al cittadino/utente, l'attività. Qualora, la sua quantificazione non sia contabilmente documentabile, essa segue i criteri civilistici di accertamento con riferimento alla natura del danno, alla sua dimostrabilità anche in relazione al danno non patrimoniale.

Una considerazione importante da fare è che la legge n. 265/99 ha introdotto all'art. 53 il criterio dell'obbligo di parere del responsabile del servizio interessato per quelle delibere che comportino impegno di spesa o diminuzione di entrata, nel qual caso si acquisisce anche il parere del responsabile del servizio di ragioneria. Inoltre, gli stessi Segretari comunali e provinciali sono responsabili degli atti e delle procedure attuative

¹⁶³ DE CHIARA V. R., *Profili di responsabilità nell'attività di pubblica amministrazione*, Aracne editrice, Roma, 2008, p.62, 63.

delle deliberazioni, che comportano impegni di spesa o diminuzione d'entrata, al funzionario preposto. Viene quindi introdotta una responsabilità diretta per pareri espressi che, oltre ad introdurre un'eventuale azione per danno e quindi anche disciplinare, può avere risvolti di carattere penale. E' importante sottolineare come la responsabilità degli amministratori pubblici e degli organi tecnici di supporto, implica una valutazione dell'autonomia decisionale di tali soggetti rispetto alle scelte ed ai mezzi per perseguire l'interesse pubblico. Il metro di valutazione non potrà che essere quello della comparazione tra omologhe situazioni amministrative e giuridiche rispetto ai risultati perseguiti ed al danno erariale eventualmente prodottosi in funzione dei provvedimenti adottati.¹⁶⁴

5.4 LA RESPONSABILITA' DISCIPLINARE

La responsabilità disciplinare è quella forma di responsabilità applicata ai dipendenti pubblici per violazioni dei doveri di servizio. Va preliminarmente osservato che, ai sensi della legislazione vigente, il potere sia esercitato nei confronti dei dipendenti pubblici, quale espressione del più grande potere direttivo del datore di lavoro, attraverso atti che hanno natura privatistica, essendo ciò assimilato a quello dei dipendenti di datori di lavoro privati.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Si veda: DE CHIARA V. R., *Profili di responsabilità nell'attività di pubblica amministrazione*, Aracne editrice, Roma, 2008.

¹⁶⁵ Si veda: BARUSSO E., *Diritto degli enti locali: Comuni, provincie, comunità montane, consorzi, aree metropolitane*, Maggioli editore, 2004.

Nel settore pubblico il potere disciplinare è da considerarsi come una forma di autotutela con la quale la P.A. fronteggia le eventuali inosservanze da parte dei dipendenti dei propri doveri.

Per quanto riguarda i Segretari comunali e provinciali, in base all'art. 17 della legge n. 127/1997, essi hanno un rapporto di servizio con l'ex Agenzia autonoma (adesso Ministero dell'Interno), per cui anche nell'eventuale procedimento disciplinare, le sanzioni sono a questa demandate. Il D.P.R. n. 465/1997, in attuazione della legge, rinvia la disciplina della materia delle sanzioni e del procedimento disciplinare alla contrattazione collettiva¹⁶⁶, e ha previsto l'istituzione di uffici per l'istruttoria dei procedimenti disciplinari sia davanti al Consiglio di Amministrazione centrale che a quelli delle agenzie regionali con competenze differenziate rispetto alla irrogazione delle sanzioni, la cui massima, il licenziamento, è di competenza esclusiva del primo. Dato il mutuato rapporto del Segretario con l'ente locale, le eventuali mancanze avranno ripercussioni secondo le forme previste dalla legge della revoca o nella non conferma di cui anzi s'è detto, mentre le sanzioni più propriamente disciplinari, contemplate nel contratto collettivo saranno applicate dall'Agenzia nazionale o regionale. Con esse si integrano ed interagiscono quelle previste per tutti gli impiegati civili dello Stato che sono la censura, la riduzione dello stipendio, la sospensione della qualifica e la destituzione. I provvedimenti disciplinari sono ricorribili in via amministrativa – oltre al Collegio Arbitrale di disciplina – secondo l'iter procedimentale previsto, fino all'organo gerarchico superiore di ultima istanza, ovvero in via giurisdizionale al tribunale regionale competente.

¹⁶⁶ Il codice disciplinare dei Segretari comunali e provinciali è stato previsto dal CCNL siglato il 14/12/2010.

Nel CCNL per il quadriennio normativo 2006-2009 e per il biennio economico 2006-2007 siglato il 14 dicembre 2010 è regolata la materia disciplinare. In detto contratto all'art. 3 sono previsti gli obblighi disciplinari del Segretario. Infatti il Segretario è tenuto a conformare la sua condotta al dovere costituzionale di servire la Repubblica con impegno e responsabilità dell'attività amministrativa antepo- nendo l'interesse pubblico all'interesse privato. Il comportamento del Segretario deve essere volto a conferire una sempre maggiore autorevolezza al sistema dell'amministrazione locale, attraverso il coordinamento delle esigenze di efficienza dell'apparato amministrativo e di garanzia della regolarità amministrativa, nell'ambito degli obiettivi generali di innovazione, miglioramento dell'organizzazione degli enti e di conseguimento di elevati standard di efficienza e di efficacia delle attività e dei servizi istituzionali.¹⁶⁷

Considerando l'esigenza di garantire e migliorare la qualità dei servizi erogati alla collettività, il Segretario deve: a) collaborare con diligenza, assicurando il rispetto della legge, nonché l'osservanza delle direttive generali e delle altre disposizioni comunque impartite dall'ente o dalle altre amministrazioni che si avvalgono di Segretari collocati in disponibilità, ai sensi dell'art. 7, c.1, e dell'art. 19, c.5, del D.P.R. n. 465 del 1997, e perseguire direttamente l'interesse pubblico nell'espletamento dei propri compiti e nei comportamenti che sono posti in essere, dando conto dei risultati conseguiti e degli obiettivi raggiunti; b) rispettare il segreto di ufficio nei casi e nei modi previsti dalle norme dei singoli procedimenti, ai sensi dell'art. 24 della legge 7 agosto 1990, n. 241; c) non utilizzare a fini privati le informazioni di cui disponga per ragioni d'ufficio; d) nei rapporti con il cittadino, fornire tutte le informazioni cui abbia titolo, nel rispetto delle disposizioni in materia riservatezza e protezione dei dati personali nonché di trasparenza

¹⁶⁷ Si veda: Codice disciplinare Segretario comunale (CCNL 14/12/2010).

e di accesso all'attività amministrativa previste dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, dai regolamenti attuativi della stessa vigenti nell'ente o nelle altre amministrazioni che si avvalgono di Segretari collocati in disponibilità, ai sensi dell'art.7, c.1, e dell'art. 19, c.5, del D.P.R. n. 465 del 1997 nonché attuare le disposizioni dei medesimi soggetti in ordine al D.P.R. n. 445/2000 in tema di autocertificazione; e) nell'ambito della propria attività, mantenere un comportamento conforme al ruolo del Segretario, organizzando ed assicurando il tempo di lavoro e la presenza in servizio correlata alle esigenze dell'ente o delle altre amministrazioni che si avvalgono di Segretari collocati in disponibilità; f) in caso di malattia, dare tempestivo avviso al competente ufficio dell'ente o delle altre amministrazioni che si avvalgono di Segretari collocati in disponibilità; g) non attendere ad occupazioni estranee al servizio e ad attività che ritardino il recupero psico-fisico in periodo di malattia o infortunio; h) astenersi dal partecipare, nell'espletamento delle proprie funzioni, all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere direttamente o indirettamente interessi finanziari o non finanziari propri, del coniuge, dei parenti e degli affini fino al quarto grado e dei conviventi; j) non valersi di quanto di proprietà dell'ente o delle altre amministrazioni che si avvalgono di Segretari collocati in disponibilità, per ragioni che non siano di servizio; i) sovrintendere al corretto espletamento dell'attività del personale eventualmente assegnato all'ufficio di segreteria; l) informare l'Ente o le altre amministrazioni che si avvalgono di Segretari collocati in disponibilità di essere stato rinviato a giudizio o che nei suoi confronti è esercitata l'azione penale; m) astenersi dal chiedere e dall'accettare omaggi o trattamenti di favore, se non nei limiti delle normali relazioni di cortesia e salvo quelli d'uso, purché di modico valore; n) comunicare all'ente la propria residenza e, ove non coincidente, la dimora temporanea, nonché ogni

successivo mutamento delle stesse; analogo obbligo sussiste anche nei confronti delle altre amministrazioni che si avvalgono di Segretari collocati in disponibilità.¹⁶⁸

L'art. 4 del CCNL siglato il 14/12/2010 prevede le sanzioni e le procedure disciplinari in caso di violazione degli obblighi disciplinari previsti dall'art. 3 da parte del Segretario. Le sanzioni che vengono applicate, previo procedimento disciplinare, variano a seconda della gravità dell'infrazione: si parte da una semplice sanzione pecuniaria fino ad arrivare al licenziamento senza preavviso per le infrazioni più gravi. Inoltre l'art. 5 del presente contratto collettivo prevede che le singole sanzioni sono fissate seguendo principi di proporzionalità e gradualità, in riferimento al singolo comportamento del Segretario posto in essere nel compiere l'infrazione.

Presupposto di legittimità necessario per l'irrogazione della sanzione disciplinare è la preventiva e obbligatoria pubblicizzazione del codice disciplinare, in luogo accessibile a tutti i lavoratori. In assenza di suddetta pubblicazione le sanzioni eventualmente inflitte dovranno ritenersi nulle.¹⁶⁹

5.5 LA RESPONSABILITA' DIRIGENZIALE

La responsabilità dirigenziale può definirsi come una responsabilità manageriale¹⁷⁰, o come responsabilità di risultati in quanto ciò che rileva non è tanto il fatto che il dirigente sia stato più o meno osservante dei propri doveri, quanto il fatto che i risultati complessivi dell'azione dell'ufficio siano più o meno corrispondenti sia sotto il profilo

¹⁶⁸ Si veda: Codice disciplinare Segretario comunale (CCNL 14/12/2010).

¹⁶⁹ Cass., 26 aprile 1990, n°3465, in Mass. Foro it., p. 504.

¹⁷⁰ TAR del Lazio, sez. I, 9 luglio 1980, n°780, in Riv. Ammi.va R.I., 1981, p.250, TAR Lazio, sez. I, 10 giugno 1981, I, p. 2009, e in Riv. Ammi.va, R.I, 1981, p. 771.

quantitativo che sotto quello qualitativo alle ragioni attese, dovendosi valutare l'azione della P.A. in termini di efficaci, ovvero di rapporto tra fini perseguiti e risultati ottenuti e di "bontà sostanziale dei risultati", ferma restando la necessità della valutazione di legittimità, sempre doverosa nel massimo grado.¹⁷¹

Trattasi di responsabilità applicabile non a tutto il personale ma solo a quello dirigente ed a quello incaricato di tale posizione organizzativa (tra cui i Segretari comunali e provinciali).

E' così che la valutazione del dirigente sarà riferita alla regolarità formale dell'azione amministrativa, ma anche alla corrispondenza di quest'ultima, in termini sia di efficienza che di efficacia, ai risultati che è ragionevole attendersi (Cons. Stato, sez. II, 3 ottobre 1985, n. 2378).¹⁷²

Introdotta dal D.lgs. n. 29/93 e da quello successivo n. 80/1998, la materia ha trovato definitiva sistemazione dal D.lgs. n. 165/2001 che gli art. 21 e 22 hanno disciplinato in maniera organica le ipotesi di revoca dall'incarico con destinazione ad altro per insufficienza dei risultati raggiunti e, nei casi più gravi, anche la risoluzione del rapporto di lavoro. Ciò presuppone, quindi, che i Capi dell'amministrazione abbiano individuato di concerto con gli organi tecnici e di gestione, degli obiettivi minimi da raggiungere secondo le finalità dell'ente, il cui mancato conseguimento costituisce di per sé un motivo oggettivamente valido per l'irrogazione delle sanzioni suddette.

Come già accennato, per gli enti locali il D.lgs. n. 267/2000, all'art. 109, ha stabilito che nei Comuni privi di personale con qualifica dirigenziale, tali funzioni possono essere attribuite ai responsabili di uffici o servizi anche in deroga ad altre disposizioni e alla

¹⁷¹ Cons. Stato, sez. IV, 24 maggio 1983, n. 330, in Cons. Stato, 1983, I, p.502; Cons. Stato, 27 agosto 1980 n°916.

¹⁷² Si veda: BARUSSO E., *Diritto degli enti locali: Comuni, provincie, comunità montane, consorzi, aree metropolitane*, Maggioli editore, 2004.

loro qualifica funzionale. E' il caso di piccoli e medi Comuni che hanno attribuito tali poteri ai Segretari comunali. Questo, in alcuni casi, ha comportato il proliferare di incarichi direttivi anche in capo a soggetti non propriamente competenti, con la conseguenza dell'assunzione di maggiori responsabilità e quindi del rischio di esposizione alle sanzioni. In particolare la legge prevede che per i risultati negativi della gestione e il mancato raggiungimento degli obiettivi consegua la revoca dell'incarico e la destinazione ad altro sia presso la medesima amministrazione. Nel caso in cui vi sia stata anche grave inosservanza delle direttive impartite dall'organo competente, ovvero la valutazione negativa della gestione si sia ripetuta per altri incarichi, ne deriva l'esclusione dall'attribuzione di incarichi dirigenziali per un minimo di due anni. Infine, nei casi di maggior gravità, aggiunge la legge, c'è la rescissione del rapporto di lavoro. Tale ultima ipotesi va inquadrata, ai sensi delle disposizioni in tema di responsabilità amministrativa, nei casi di dolo e colpa grave che, in quanto tali, incrinano il rapporto fiduciario tra dirigente e ente. Le sanzioni anzidette sono sempre prese in contraddittorio con la parte interessata. Il provvedimento è preceduto dal parere dell'apposito Comitato dei garanti previsto dall'art. 22, la cui mancata resa però non impedisce il procedersi oltre nelle determinazioni successive. Esso dovrà essere motivato ed è naturalmente ricorribile con i rimedi previsti dalla giustizia amministrativa.¹⁷³

¹⁷³ DE CHIARA V. R., *Profili di responsabilità nell'attività di pubblica amministrazione*, Aracne editrice, Roma, 2008, p.71, 72.

CONCLUSIONI

6.1 COSA SIGNIFICA OGGI ESSERE SEGRETARIO COMUNALE NELL'ENTE LOCALE

Alla luce dei precedenti capitoli, emerge una serie di considerazioni utili a comprendere l'attuale configurazione della professione. In particolare: il Segretario si trova a svolgere all'interno degli enti locali un'eterogeneità di funzioni e di ruoli. Infatti, malgrado la proliferazione di norme e regolamenti relativi alla professione di Segretario, i contenuti specifici del lavoro e le funzioni attribuite possono variare da ente a ente, in funzione

del rapporto fiduciario che lega il Segretario al Sindaco o al Presidente di provincia;¹⁷⁴ una tendenza (presente anche nella normativa) a considerare definitivamente superata la figura del Segretario come “notaio” del Comune o della Provincia. La normativa tende ad attribuire a tale ruolo ulteriori funzioni di: collaboratore degli organi politici, coordinatore del gruppo dirigenziale, Direttore generale, rappresentante dell’ente per quanto riguarda le relazioni contrattuali con i fornitori, ecc (...).¹⁷⁵

Dal breve excursus normativo del Segretario, fatto nel primo capitolo, si evince come tutte le norme succedutesi nel tempo, compreso il T.U. n. 267/2000, considerano il Segretario sia un organo necessario dell’ente locale, la cui figura rimane obbligatoriamente inserita nell’organizzazione dell’ente stesso e nel nucleo fondamentale che caratterizza la struttura basilare dell’ente.

Ma allora a cosa serve la figura del Segretario comunale?

- come figura di raccordo e coordinamento che faccia da cerniera tra l’apparato tecnico-burocratico e la parte politica ;
- come figura manageriale apicale che sovrintenda dirigenti e altri responsabili di uffici e servizi per indirizzare l’azione amministrativa verso gli obiettivi del programma politico;
- come figura che all’occorrenza svolga anche compiti gestionali, laddove se ne presenti la necessità.
- assume un ruolo fondamentale soprattutto nei piccoli Comuni, in cui svolge un’importante funzione di tutela della legalità, e si capisce l’importanza del suo

¹⁷⁴ Infatti questo emerge dal comma 4 lett. d) dell’art. 97 del Tuel per cui il Segretario comunale svolge altresì le funzioni e i compiti attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal Sindaco o dal Presidente di provincia.

¹⁷⁵ FOSTI G. e TURRINI A., *Leader nell’ombra: il ruoli dei segretari negli enti locali*, Egea, Milano, 2010, p.

ruolo se se si considera che la maggioranza dei Comuni (5.693 circa il 70% del totale), ha meno di 5.000 abitanti.

Negli ultimi anni, gli enti locali hanno vissuto, in Italia come negli altri Paesi europei, processi di cambiamento che hanno impresso una svolta sia nel tipo di funzioni assunte, sia nei modelli organizzativi e istituzionali di riferimento. Negli anni '90, l'evoluzione degli enti si è caratterizzata soprattutto in termini di maggiore attenzione all'efficienza e all'introduzione di tecniche e strumenti manageriali tradizionalmente utilizzati all'interno delle imprese. Di conseguenza, in questo nuovo contesto, cambia o, quantomeno, dovrebbe cambiare il ruolo del Segretario comunale.

Da un'indagine svolta dall'osservatorio sul cambiamento delle amministrazioni pubbliche, emerge che i Segretari si collocano negli enti locali come soggetti che svolgono ancora ampiamente attività di tipo direzionale, si concentrano su attività gestionali e prevalente contenuto interno e dedicano solo parte residuale del proprio tempo di lavoro alla gestione di relazioni con attori esterni. Al contrario, nella prospettiva degli enti sempre più immensi nel network di relazioni complesse la necessità diventa quella di sviluppare ruoli che saranno in grado di meglio presiedere le funzioni connesse alla gestione delle relazioni con i diversi attori del network di interesse pubblico. In altre parole, quei Segretari che vorranno assumere una funzione di leadership nella promozione dei processi di innovazione, saranno chiamati a ripensare le modalità di esercizio del proprio ruolo e a sviluppare una maggior attenzione alle dinamiche esterne e alle relazioni con gli stakeholders, a cui attualmente dedicano poca attenzione.

Dai risultati emerge, quindi, un quadro che pone alcune ombre sulla capacità dei Segretari di assumere un nuovo ruolo all'interno dell'ente locale. Tuttavia, vi sono

alcuni elementi che mitigano da questo quadro e che depongono a favore della possibilità di superare queste ombre. Infatti, il Segretario risulta essere un professionista dotato di alta motivazione a lavorare nel settore pubblico, con una conoscenza profonda dei meccanismi di funzionamento interno degli enti. Questi tratti rappresentano condizioni fondamentali per affrontare dinamiche complesse legate alla governance locale. Un secondo elemento di ottimismo è relativo al definitivo superamento (nella prassi come anche nella normativa), come già suddetto, di un ruolo di Segretario come “notaio” o “consulente legale” dell’ente e all’emergere di una pluralità di funzioni che i Segretari degli enti locali oggi ricoprono. Si tratta di ruoli di supporto e collaborazione con gli organi politici e/o di coordinamento del team dei dirigenti dell’ente, quanto non di direzione vera e propria. Questa libertà e possibilità di definizione del ruolo reale del Segretario a livello locale, a prescindere dai dettati normativi, rendono possibile l’assunzione di ulteriori funzioni innovative, maggiormente proiettate verso l’esterno e che si incardinano nel mandato fiduciario che caratterizza la relazione tra il Segretario e il Sindaco o Presidente di Provincia.

Infine, la definizione dei piani di performance, così individuati dal D.lgs. n.150/2009 (riforma Brunetta), rappresenta uno dei cantieri di innovazione che attualmente sono maggiormente funzionali all’assunzione di un’efficace azione di governance da parte degli enti locali e una straordinaria opportunità per i Segretari nell’esercizio dello stile di leadership che è loro proprio.¹⁷⁶

Alla luce di tali considerazioni, il Segretario si trova a dover assumere ruoli manageriali al di fuori delle proprie competenze stabilite dalla normativa. Tuttavia suddetta figura è posta al vertice della burocrazia locale, si configura come il dirigente pubblico (cioè al

¹⁷⁶ FOSTI G. e TURRINI A., *Leader nell’ombra: il ruoli dei segretari negli enti locali*, Egea, Milano, 2010.

servizio della comunità locale) che è custode e garante della regolarità dell'attività amministrativa dell'ente e nel contempo assicura il perseguimento degli obiettivi predeterminati dall'Amministrazione con i criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

Svolge da sempre un delicato ruolo di cerniera tra politica e burocrazia, tra istituzioni e cittadini e tra i diversi livelli di governo che operano sul territorio.

Fatto salvo un nucleo stabile di funzioni previste dalla legge, l'autonomia organizzativa del Comune potrà operare scelte diverse in merito alla competenza per l'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente ed alla sovrintendenza della gestione dell'ente, con il perseguimento di livelli ottimali di efficacia ed efficienza.¹⁷⁷

6.2 FUTURI SVILUPPI E PROSPETTIVE DELLE ISTITUZIONI DI VERTICE

La riforma del Titolo V ha costituito la base da cui partire per assumere divergenti posizioni in merito alla validità del mantenimento della figura del Segretario comunale.

Se alcuni hanno sostenuto l'abrogazione delle disposizioni relative ai Segretari, contenute nel D.lgs. n. 267/2000, lasciando alla potestà statutaria la libertà o meno di prevederne la figura; altri, sostenuti anche dalla giurisprudenza, hanno invece sottolineato la necessità di mantenere in vita la figura.

In uno Stato delineato dall'art. 114 Cost. e la previsione dello stesso art. 117 c.6 porterebbero a sostenere che risulterebbe irragionevole che il legislatore nazionale possa

¹⁷⁷ Associazione Professionale Segretari comunali e provinciali G.B. VIGHENZI Brescia.

imporre al Sindaco di raggiungere i propri obiettivi con una figura ideata e disciplinata dallo Stato. Tuttavia va esclusa l'ipotesi di poter cancellare la categoria dei Segretari sulla base di un'idea vaga di federalismo territoriale, che contrappone la soddisfazione dell'interesse locale con l'interesse generale. Anzi possiamo dire che i due interessi devono trovare una conciliazione attraverso il tradizionale ruolo svolto dal Segretario quale figura garante della legittimità e soggetto imparziale alla politica. Occorre assicurare che gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dal Capo dell'amministrazione si realizzino nel rispetto della legislazione nazionale e che quindi l'ordinamento locale si espliciti in modo conforme ai principi di unitarietà dell'ordinamento.¹⁷⁸

Tuttavia gli interventi non coordinati e imposti dall'alto che negli ultimi tempi stanno sconvolgendo e travolgendo la struttura di vertice degli enti locali (faccio qui riferimento alla soppressione della figura del Direttore generale nei Comuni con popolazione fino a 100.000 abitanti – disposta con la legge 26 marzo 2010 n. 42 – e alla successiva soppressione dell'Agenzia dei Segretari) si pongono in controtendenza rispetto al riconoscimento delle autonomie locali e determinano un ripensamento globale degli organi di vertice degli enti locali.¹⁷⁹

Ritengo infatti che la soppressione dei Direttori generali nei Comuni sotto i 100.000 abitanti risulti in contrasto con l'autonomia degli enti locali se insieme consideriamo che la sussistenza o meno del Direttore generale è strettamente riconducibile all'ambito di quell'autonomia organizzativa degli enti locali sancita dalla Costituzione, autonomia che trova ragione nella necessità di consentire agli enti locali la scelta degli strumenti

¹⁷⁸ Si veda: "Soppressione dell'Agenzia autonoma per la gestione dei Segretari comunali e provinciali e riforma dello status dei Segretari comunali" in www.anci.it.

¹⁷⁹ Si veda: RAPICAVOLI C., *Soppressione Agenzia Segretari comunali e provinciali legge 30 luglio 2010 n.122-Istituzione unità di missione-D.M. 31 luglio 2010-la funzione direzione generale negli enti locali*, 2010 in www.diritto.it.

più idonei al perseguimento degli obiettivi programmati coi caratteri della massima efficienza ed efficacia. Questo contrasto sembra permanere pur tenendo conto che la finalità cui mira la disposizione normativa sulla soppressione del Direttore generale, ossia il “coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa”¹⁸⁰, non risulta lesiva¹⁸¹ dell’art. 117 c.6 Cost., in quanto il coordinamento della finanza pubblica è espressione del potere conferito alla legislazione statale di dettare limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali.¹⁸²

La soppressione dell’Agenzia¹⁸³ e il conseguente trasferimento di tutte le sue funzioni e del suo personale al Ministero degli Interni - a seguito della Legge 30 luglio 2010 n. 122, che ha convertito in legge, con modificazioni, il Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78 “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica” - mettono in discussione la funzione e il ruolo del Segretario comunale e provinciale, determinando un grave ritorno al passato, peraltro del tutto in contraddizione con il processo di attuazione del federalismo e della costruzione di un sistema che valorizzi autonomia e responsabilità di tutti i livelli di governo. La legge n. 127/1997 la cosiddetta Bassanini bis (legge del federalismo a Costituzione invariata), aveva infatti tolto i Segretari comunali dalle dipendenze del Ministero dell’Interno e li aveva posti alle dipendenze di un’Agenzia appositamente creata. Essa ha rappresentato un passaggio importante e necessario nel processo di revisione complessiva dello status dei Segretari comunali e provinciali, che peraltro nell’esercizio dei compiti

¹⁸⁰ Cfr. incipit del comma 186 dell’art.2 della finanziaria 2010, come modificato dall’art. 1-quater lett. a) della legge di conversione

¹⁸¹ Cfr. parere della Corte dei Conti n°0037174 del 6/8/2010.

¹⁸² Si veda: NARDUCCI F., *Guida normativa per l’amministrazione dell’ente locale 2011*, Maggioli editor, Dogana (Rep. San Marino),2010.

¹⁸³ Coloro che sono stati favorevoli alla manovra sostengono che l’Agenzia era diventata un carrozzone i cui costi ben possono essere cancellati attraverso il trasferimento delle sue funzioni al Ministero degli Interni.

attribuiti dalla legge è stata sottoposta alla vigilanza del Ministero degli Interni, ai sensi dell'art. 102, comma 1, del TUEL.¹⁸⁴

Occorre ricordare che dopo dodici anni di funzionamento dell'Agenzia è entrata in vigore l'importante legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001, che ha rafforzato a livello costituzionale l'autonomia organizzativa degli enti locali e la loro potestà regolamentare. Nell'attuale contesto normativo così diverso rispetto a quello precedente (alla legge Bassanini bis), riportare i Segretari comunali e provinciali alle dipendenze del Ministero dell'Interno significa effettivamente fare un passo indietro di vent'anni - quando i Segretari venivano inviati nei Comuni dal Prefetto ed erano effettivamente la longa manus del prefetto negli affari interni alle autonomie locali - rievocando, quindi, un rapporto di dipendenza con l'amministrazione centrale e con l'istituzione prefettizia che sembrava superato per sempre.¹⁸⁵

Dunque, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 122/2010, i Segretari comunali e provinciali, a distanza di poco più di un decennio dalla riforma operata dalla legge n. 127/1997, sono nuovamente dipendenti del Ministero dell'Interno, che torna ad essere titolare del rapporto di lavoro dei Segretari comunali e provinciali.

Il ritorno dei Segretari comunali alle dipendenze del Ministero dell'Interno, oltre ad apparire di dubbia legittimità costituzionale, determina incoerenze ed incongruenze nella gestione concreta del rapporto tra Segretario comunale e organo politico di riferimento.

Quanto al primo profilo, appare molto dubbia, alla luce del vigente quadro costituzionale, la legittimità e ragionevolezza di una normativa (come quella attuale)

¹⁸⁴ Si veda: Soppressione dell'Agenzia autonoma per la gestione dei Segretari comunali e provinciali e riforma dello status dei Segretari comunali in www.anci.it.

¹⁸⁵ Si veda: ANDREASSI G., *Abolizione Agenzia Segretari*, 2010 in www.segretariocomunale.com.

che prevede che il Segretario, sia dipendente del Ministero degli Interni, e nel contempo nominato dal Sindaco o dal Presidente della Provincia per svolgere, in un ente costituzionalmente autonomo quale il Comune o la Provincia, funzioni rientranti nella competenza propria ed esclusiva dell'ente locale, anche di natura gestionale o addirittura funzioni di direzione complessiva. A seguito di questo si potrebbe anche ritenere che per effetto di tale previsione si stia reintroducendo una forma di controllo esterno, del tutto superato con l'abolizione delle disposizioni della legge 1997.

Quanto al secondo profilo, se è vero che i Sindaci e i Presidenti delle Province conservano la facoltà di attingere dall'albo individuando il Segretario che ritengono più consoni alle proprie esigenze, non va dimenticato che il Ministero dell'Interno è un datore di lavoro "centrale", dunque un interlocutore che fa venir meno il principio di "autogestione" e di autonomia assicurato dall'Agenzia, espressione a tutto tondo delle autonomie locali.

Un esempio lampante delle incongruenze connesse a tale assetto è costituito dalla gestione contrattuale del rapporto di lavoro: la riforma del pubblico impiego operata con il D.lgs. n. 150/2009 prevede espressamente una competenza diretta della parte datoriale locale (il Comitato di settore delle autonomie locali costituito da ANCI e UPI) nel dettare indirizzi per il rinnovo del CCNL dei Segretari, ciò nel presupposto che la concreta applicazione dei relativi contratti è rimessa al datore di lavoro locale. Ora invece, per effetto della legge n. 122/2010, la coerenza del nuovo assetto viene meno: gli indirizzi per il rinnovo del contratto dei Segretari sono espressi – giustamente – dal datore di lavoro locale, ma la titolarità della concreta applicazione dello stesso contratto spetta al Ministero dell'Interno. A ciò si aggiunga il fatto, non secondario, che il costo del Segretario comunale grava interamente sull'ente locale che, pur corrispondendo la

relativa retribuzione, paradossalmente non ha alcuna titolarità nella gestione del rapporto di lavoro dello stesso Segretario.¹⁸⁶

Tornando al ripensamento degli organi di vertice degli enti locali che mi è parso determinato dalle due soppressioni sopra citate, ritengo fondamentale una modifica sostanziale agli organi di vertice amministrativo, in quanto, a seguito delle suddette norme introdotte si è delineato un peculiare quadro normativo: con l'abolizione del Direttore generale in Comuni sotto i 100 mila abitanti, è stata creata una discrepanza tra Comuni di piccole dimensioni e Comuni medio - grandi. Nei Comuni grandi rimane infatti la figura del Direttore generale che consente all'ente stesso di perseguire livelli ottimali di efficienza ed efficacia, così come stabilito dall'art. 97 della Costituzione, mentre in quelli piccoli, oltre ad essere stata abolita la figura del Direttore generale, a seguito del parere espresso dalla Corte dei Conti, n. 0037174 6/8/2010, non è neppure possibile conferire l'incarico di Direttore generale al Segretario comunale, in quanto vi è il divieto di corrispondere un compenso aggiuntivo al medesimo funzionario perché incompatibile con la normativa finanziaria diretta al contenimento della spesa pubblica (il Codice delle Autonomie prevede esplicitamente l'abrogazione dell'art. 108 c.4.). Tuttavia, è stato previsto che specifiche responsabilità gestorie per far fronte alle esigenze operative devono essere affidate ai dipendenti in servizio presso l'amministrazione, eventualmente riconoscendo loro la posizione organizzativa in applicazione del contratto collettivo di comparto (enti locali), ovvero al Segretario comunale nell'ambito delle competenze di coordinamento affidate dall'art. 97 c. 4 del Tuel. Ritengo invece che anche i piccoli enti dovrebbero avere la possibilità di competere sul piano di efficienza ed efficacia e perseguire obiettivi di modernizzazione,

¹⁸⁶ Si veda: Soppressione dell'Agenzia autonoma per la gestione dei Segretari comunali e provinciali e riforma dello status dei Segretari comunali in www.anci.it.

innovazione e cambiamento della pubblica amministrazione e sviluppare una cultura organizzativa orientata al risultato proprio come una vera azienda, considerando anche il ruolo centrale del sistema di miglioramento e valutazione della performance posto dal D.lgs. n.150/2009.

A seguito della soppressione dell' Agenzia, il Ministero potrebbe richiamare quelle funzioni di controllo e garanzia di soggetto terzo proprie svolte in passato dal Segretario (particolarmente coerenti col disegno di riforma dei controlli contenuta anche nella Carta delle Autonomie) e questo andrebbe in controtendenza rispetto al processo del riconoscimento delle autonomie locali.¹⁸⁷

A ciò si aggiunge il fatto che sebbene la motivazione dell'abolizione del Direttore generale sia di natura prettamente economica, mantenere il Segretario risulterebbe comunque in discussione l'obiettivo con del "coordinamento della finanza pubblica e del contenimento della spesa" in quanto il meccanismo dello spoil system che mette in disponibilità i vari Segretari una volta che il capo dell'amministrazione ha cessato il suo mandato costituisce una spesa notevole per le casse dello Stato (si parla di circa ventitremilioni di euro)¹⁸⁸. Infine, come già ripetuto più volte, si aggiunge mantenere in vita una figura la cui disciplina invece, di essere demandata agli enti locali in ragione della potestà organizzativa riconosciuta dall'art. 117 è demandata ad un soggetto esterno, a mio avviso, risulta essere privo di significato.

Sulla base di queste argomentazioni, proporrei una soluzione innovativa creando una nuova figura che unifichi i ruoli svolti sia dal Direttore generale che dal Segretario in

¹⁸⁷ Si veda: RAPICAVOLI C., *Soppressione Agenzia Segretari comunali e provinciali legge 30 luglio 2010 n.122-Istituzione unità di missione-D.M. 31 luglio 2010-la funzione direzione generale negli enti locali*, 2010 in www.diritto.it.

¹⁸⁸ Si veda: PAOLINI C., *Il pasticciaccio della "ri-statizzazione" dei Segretari comunali e provinciali*, 2010 in www.federalismi.it.

quanto non è possibile unificare tutto in un unico vertice consistente in una delle due figure già esistenti. Non si può infatti mantenere il Direttore generale a discapito dei Segretari, perché attualmente non hanno né le conoscenze né la preparazione adatte a svolgere compiti di carattere giuridico - amministrativi svolti dal Segretario, e allo stesso tempo non è neppure pensabile abolire i Direttori generali unificando tutte le funzioni in capo al Segretario, perché esso manca di una maggior preparazione manageriale. Questa nuova figura, sempre nel quadro della mia proposta, dovrebbe infatti possedere una preparazione tecnica-giuridica e gestionale, con apposita scuola¹⁸⁹, che gli consenta di svolgere l'attività amministrativa secondo principi di economicità ed efficienza e dovrebbe essere un libero professionista, iscritto in apposito albo professionale, scelto dall'ente con contratti a tempo determinato, in modo che si possano risparmiare i costi sul personale. Questa scelta a mio avviso presenta vantaggi in termini di costo ed evita problemi di conflitti di attribuzione tra le due figure apicali e tra enti locali e Stato, pur lasciando irrisolto il problema della separazione tra politica e amministrazione, che è tuttavia già presente nel nostro ordinamento.

¹⁸⁹ Con accesso a numero chiuso.

BIBLIOGRAFIA

- ANDREASSI G., *Abolizione Agenzia Segretari*, 2010 in www.segretariocomunale.com.
- AA.VV., *L'ordinamento degli enti locali*, IPSOA, Milano, 2001.
- AA.VV., con il coordinamento di ITALIA e BASSANI, *Le autonomie locali*, Milano, 1990.
- BALBONI E., *City manager e sistemi di governo politico e amministrativo della città, in regione e governo locale*, 1995.
- BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 2001.
- BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale*, Giuffrè, Milano, 1998.
- BARUSSO E., *Le nuove indennità negli enti locali*, Rimini, 2000.
- BARUSSO E., *Il segretario comunale e provinciale, in AA.VV., Lo snellimento dell'attività amministrativa*, Milano, 1997.
- BARUSSO E., *Diritto degli enti locali: Comuni, province, comunità montane, consorzi, aree metropolitane*, Maggioli editore, 2004.
- BASILE G., CACACE A. e SANGIULIANO R., *Testo unico degli enti locali spiegato articolo per articolo*, edizione Simone, Napoli 2010.
- CONTE A., *Il ruolo del Segretario e quello del direttore generale del nuovo assetto direzionale degli enti locali*, in Nuova Rass., 1997.
- DE CHIARA V. R., *Profili di responsabilità nell'attività di pubblica amministrazione*, Aracne editrice, Roma, 2008.

DE ZIO M., *Il parere di legittimità la posizione del segretario comunale, l'attribuzioni di funzioni proprie dei dirigenti e dei responsabili dei servizi*, in *La voce delle autonomie*, 1997.

DI PAOLO M., *I City manager visti da vicino. Indagine a campione sulla figura e il ruolo del Direttore generale negli enti locali*, in www.forumpa.it, <http://m.forumpa.it/feed-item>.

FOSTI G. e TURRINI A., *Leader nell'ombra: il ruoli dei segretari negli enti locali*, Egea, Milano, 2010.

GALATRO V., *La legge Bassanini e il parere del segretario comunale*, in *la voce delle autonomie*, 1997.

GRACILI R. e MELE L., *Il Segretario comunale e provinciale dopo la riforma costituzionale*, in www.bollettinosegretari.it, 2003. <http://bollettinosegretari.interfree.it/gracilimele.htm>.

GRACILI R. - MELE L., *Lo Jus aedificandi come diritto pertinente alla proprietà*, nel "Il Cons. Stato", 2002, n. 3.

MANITTO A., *Stato giuridico dei Segretari comunali*, in Nuova rass., 1946.

MANUELE S., *Il processo di evoluzione storica della figura del segretario comunale*, Prime note, n. 30, 1998.

MARESCA, LEA, *Le funzioni del segretario comunale di assistenza agli organi: Consiglio e Giunta*, 2011, in www.sspal.it, <http://doc.sspal.it/handle/10120/1279>.

NARDUCCI F., *Guida normativa per l'amministrazione dell'ente locale 2011*, Maggioli editore, Dogana (Repubblica di San Marino), 2011.

OLIVIERI L., *Il segretario comunale ufficiale rogante. L'attività contrattuale degli enti locali*, Halley editrice, 2005.

OLIVIERI L., *La disciplina delle acquisizioni dei beni e dei servizi in economia*, ed. Halley, II edizione, 2004.

OLIVIERI L., *Un nuovo (attore non) protagonista dello spoil system: il vicesegretario*, in www.lexitalia.it, rivista di diritto pubblico, http://www.lexitalia.it/articoli/oliveri_spoil.htm.

PAOLINI C., *Il pasticciaccio della "ri-statizzazione" dei Segretari comunali e provinciali*, 2010 in www.federalismi.it.

PETRACCHI A., *Le origini dell'ordinamento comunale e provinciale italiano*, neri pozza editore, Milano, 1962.

RAPICAVOLI C., *Soppressione Agenzia Segretari comunali e provinciali legge 30 luglio 2010 n.122-Istituzione unità di missione-D.M. 31 luglio 2010-la funzione direzione generale negli enti locali*, 2010 in www.diritto.it.

RINALDI M., *Il codice delle autonomie: il testo approvato dal consiglio dei Ministri*, in www.altalex.it, 2009. <http://www.altalex.com/index.php?idnot=48266>.

ROMANO R., *La funzione consultiva*, in AA.VV. *Nuovi percorsi monografici di diritto amministrativo*, Napoli, 1999.

RUBINI G., *Cambiamento ed innovazione degli enti locali: il ruolo del Dirigente generale*, in Azienda pubblica, 1998.

STADERINI F., *Diritto degli enti locali*, Padova, 1999.

STADERINI F., *Il nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali*, in Nuova rass., 1997.

TESSANO T., *Delibere, ordinanze, decreti, determinazioni*, Maggioli editore, 2009.

VALENTINI S., *Nomina del segretario, rapporto fiduciario e principio d'imparzialità*, in Nuova rass., 2000.

VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Il mulino, Bologna 2005.

VANDELLI L., *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2000.

VANDELLI L., *Natura giuridica e funzioni dell'Agenzia*, in nuova rass., 2000.

VIRGA P., *La funzione di assistenza giuridico-amministrativa del Segretario*, nuova rass., 2000.

Rivista telematica di diritto, <http://www.neldiritto.it/appdottrina>.

Open parlamento, <http://parlamento.openpolis.it/atto/documento/id/55990>.

Associazione nazionale comuni italiani, <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Segretari comunali - odt>.