

IL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE

**L'evoluzione della sua figura fino alla
previsione della sua estinzione**

INDICE

INTRODUZIONE	Pag.5
--------------------	-------

CAPITOLO 1 . EVOLUZIONE STORICO- NORMATIVA DEL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE

1. Dall'italia comunale all'Unità.....	Pag.7
2. Il Fascismo ed il dopoguerra.....	Pag.11
3. La configurazione risultante dalla legge di riforma delle autonomie locali : la l. 142/90.....	Pag.15
4. Il nuovo ordinamento delineato dalla legge n.127/1997 ed il TUEL.....	Pag.20
5. L'abolizione del segretario comunale.....	Pag.25

CAPITOLO 2 .ACCESSO ALLA CARRIERA , NOMINA E REVOCADDEL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE

1. Accesso alla carriera di segretario comunale e provinciale.....	Pag.27
2. L'Albo dei segretari comunali e provinciali :dall'AGES al Ministero degli interni.....	Pag.30
3. Articolazioni dell'albo.....	Pag.32
4. L'atto di nomina	Pag.37

5. Competenze del segretario comunale e provinciale in caso di nomina del direttore generale.....	Pag.44
5.1 Il modello di Roma Capitale.....	Pag.45
6. L'atto di revoca.....	Pag.46
7. Il vicesegretario.....	Pag.48

CAPITOLO 3 . LE FUNZIONI DEL SEGRETARIO COMUNALE :L'ART.97 DEL TUEL

1. Funzioni di collaborazione e assistenza giuridico-amministrativa.....	Pag.50
2. Partecipazione alle riunioni degli organi politici e verbalizzazione delle sedute.....	Pag.53
3. Attività di rogazione dei contratti e autenticazione delle scritture private nell'interesse dell'ente.....	Pag.55
4. Sovrintendenza alle funzioni dirigenziali.....	Pag.61
5. Segretario comunale e responsabili degli uffici e dei servizi.....	Pag.64
6. Il segretario in convenzione.....	Pag.68
7. Funzioni ulteriori attribuite dallo Statuto, dai regolamenti o conferite dal sindaco.....	Pag.71

CAPITOLO 4. LE NUOVE FUNZIONI NELL'EPOCA DELLA "RESPONSABILIZZAZIONE" DEGLI ENTI PUBBLICI

1. La "responsabilizzazione" della Pubblica Amministrazione.....	Pag.73
--	--------

2. Il responsabile della prevenzione della corruzione	Pag.76
3. Segretario comunale e controlli interni.....	Pag.81
4. Il responsabile della trasparenza.....	Pag.96

CAPITOLO 5 . II GOVERNO RENZI E L' ABOLIZIONE DEL SEGRETARIO COMUNALE

1. Abolizione del segretario comunale : un ritorno al passato.....	Pag.102
2. Governo Renzi : la riforma della Pubblica Amministrazione.....	Pag.106
3. L'abolizione del segretario comunale.....	Pag.107
4. Il dibattito sull'abolizione.....	Pag.110
5. Conclusioni.....	Pag.116

BIBLIOGRAFIA.....	Pag.121
--------------------------	----------------

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA.....	Pag.125
---	----------------

INTRODUZIONE

Il segretario comunale espleta un ruolo chiave nella gestione delle amministrazioni comunali e provinciali, quale figura polivalente, preposta all'attività di collaborazione degli organi politici locali e di sovrintendenza delle funzioni dirigenziali¹.

Elemento essenziale nell'organizzazione degli uffici delle amministrazioni locali territoriali, si ritrova in tutte le fasi di sviluppo del sistema amministrativo italiano, sebbene con un ordinamento più volte modificato in corrispondenza delle vicende storiche e istituzionali via via succedutesi.

Svolge funzioni di raccordo tra la compagine governativa e l'ambito gestionale, in forza del rapporto assunto con gli altri soggetti (politici e non) dell'amministrazione comunale ed in relazione alla titolarità di attribuzioni suscettibili di flessibili estensioni e restrizioni, quali conferimenti ad hoc previsti da statuti e regolamenti locali .²

Il segretario rappresenta il vertice della organizzazione burocratica dell'amministrazione locale nel ruolo di qualificata e neutrale consulenza, a garanzia della legalità dell'azione dell'ente .

Il presente lavoro si prefigge di esaminare la complessa

1 MEOLI C., *Segretario comunale e provinciale*, voce in Enciclopedia del diritto, XLI, Giuffrè, Milano, 1989

2 Si deve alla legge n.127/1997 il merito di aver introdotto tale maggiore elasticità, demandando alle fonti normative locali un raggio di azione ben più ampio rispetto a quello vigente anteriorfoma.

figura del segretario comunale, dedicando la prima parte dello scritto, dopo una disamina sull'evoluzione storica della stessa , alle peculiari modalità di accesso alla carriera e sulla gestione del correlato albo, all'atto di conferimento e di revoca dell'incarico e, conseguentemente, alla particolarissima relazione che lega il segretario agli organi di governo dell'ente locale (rapporto , quest'ultimo che ha impegnato non poco la dottrina la quale , a causa di una certa lacunosità legislativa e regolamentare ha fornito opinioni contrastanti), nonché dell'eventuale nomina del vicesegretario e dell'unione reale dei ruoli di segretario e direttore generale.

La seconda parte tratta approfonditamente le mansioni del segretario, con particolare attenzione alla sovra citata elasticità di attribuzioni, soffermandosi sulle ipotesi di comuni privi di qualifica dirigenziale, sulle ulteriori funzioni conferite da statuti e regolamenti locali, nonché sulle innovative qualifiche di responsabile della prevenzione della corruzione e di responsabile per la trasparenza nonché del suo ruolo in ambito di controlli interni.

Infine, ai fini di una maggiore esaustività dell'indagine, lo scritto esamina le recentissime novità introdotte dal Governo Renzi, tese all'abolizione del segretario comunale, o quanto meno, al mutamento delle fattezze che tale figura ha assunto sino ad oggi .

CAPITOLO 1

EVOLUZIONE STORICO-NORMATIVA DEL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE

Sommario : 1.Dall'Italia comunale all'unità ; 2. Il Fascismo ed il dopoguerra ; 3. La configurazione risultante dalla legge di riforma delle autonomie locali : la legge 142/90 ; 4. Il nuovo assetto delimitato dalla legge 127/1997 ed il TUEL ; 5. Governo Renzi e l'abolizione del segretario comunale

1. DALL'ITALIA COMUNALE ALL'UNITA'

Il segretario comunale e provinciale è figura storica dell'ordinamento e si può dire che è quella che in assoluto, più di ogni altra, nella storia dell'amministrazione italiana, riflette i processi di trasformazione delle forme di stato e di governo e spiega l'evoluzione del rapporto tra politica e amministrazione. L'origine etimologica ne esprime il carattere primario di soggetto fiduciario al servizio dell'autorità.

Tralasciando approfondimenti sui riferimenti più datati, dal '500 agli stati preunitari, dove opera come figura centrale degli impianti amministrativi in funzione notarile e di garante dell'ordine formale, agli inizi dell'800, in cui ogni municipalità doveva avere un segretario, per arrivare al 1848, anno in cui in una legge del Regno di Sardegna si rinviene la prima

definizione giuridica, seppure approssimativa , del segretario comunale.

Con la prima legge comunale e provinciale dello Stato Italiano del 20 marzo 1865 n°2248³ allegato A (Quello dedicato agli enti locali) si individuavano una sequenza di livelli di organizzazione territoriale del Regno (province , circondari , mandamenti e comuni) e prevedeva l'adozione in ogni comune di un modello base obbligatorio incentrato sul consiglio (elettivo e numericamente composto proporzionalmente alla popolazione) e sulla giunta ; la nomina del sindaco avveniva per decreto regio tra i consiglieri eletti .In questo contesto il segretario era assimilato agli altri impiegati comunali , rispetto ai quali però , gli era attribuita una posizione di vertice con le connesse responsabilità riferite a tutte le attività dell'ufficio comunale.La sua nomina era di competenza del consiglio comunale , ma in virtù dell'art. 87 di tale legge , essa poteva aver luogo solo alle condizioni stabilite dal regolamento , tra le quali il possesso della "patente di idoneità" rilasciata dal Prefetto a seguito di esame reso davanti ad apposita commissione (art.18 r.d 8-6-1865 , n.2321) .

Il dibattito sul decentramento e sulle conseguenze del modello di rapporti centro-periferia instaurato con la legge di unificazione amministrativa si sviluppò senza soste fino alla fine del primo decennio unitario . La camera decise lo svolgimento di un'indagine conoscitiva affidata al ministro dell'interno, Girolamo Cantelli . In una circolare del 18 Gennaio 1869 , il ministro chiese ai prefetti , sulla base della loro esperienza , fino a che punto potesse esplicitarsi l'autonomia dei comuni e delle province , senza togliere forza all'ingerenza delle autorità

3 C.d "Legge di unificazione amministrativa"

governative , essenziale per mantenere il rispetto della legge e mantenere l'armonia tra gli interessi generali .

L'inchiesta dimostrò il permanere , tra i prefetti , di una vasta e consolidata opinione sulla immaturità degli enti locali a ricevere nuove concessioni di autonomia .

Con la successiva codificazione sull'ordinamento comunale (r.d 394/1899) il rapporto d'impiego del segretario comunale sino ad allora concepito come locazione d'opera regolato dal diritto privato, viene considerato per la prima volta come istituto di diritto pubblico con le garanzie giurisdizionali conseguenti.

La contrattualizzazione del rapporto di lavoro “pubblico” alle dipendenze dell'ente segna il tramonto della concezione feudale delle cariche pubbliche elargite fiduciarmente.

Il modello organizzativo che si impose con l'unificazione d'Italia ,oltre a inquadarlo come il cardine di un apparato amministrativo preparato e capace, colloca il segretario al vertice della struttura in funzione di garante dell'azione amministrativa .⁴

Nel primo quindicennio del Novecento la vicenda dei segretari comunali fu caratterizzata principalmente dalla stabilizzazione dell'impiego . In tale ottica i provvedimenti principali furono la legge del 7 Maggio del 1902 , che diede stabilità e durata illimitata al rapporto di impiego , e la legge del 6 Marzo del 1904 con la quale fu istituita una Cassa di previdenza per le pensioni a favore dei segretari e degli impiegati comunali .La

4 Sulla condizione giuridica del segretario alla luce della legislazione del 1865 e di quella successiva fino al 1928 cfr. Marzola , *Il segretario comunale* , Firenze , 1981 , 35ss e la letteratura ivi richiamata . I profili più strettamente storici , culturali e sociali collegati alla figura del segretario comunale nello stesso periodo sono ampiamente illustrati da Romanelli , *Sulle carte indeterminate . Un ceto di impiegati tra privato e pubblico : i segretari comunali in Italia , 1860-1915* , Bologna , 1989 .

stabilità dell'impiego era vecchia aspirazione della categoria dei segretari e rappresentò anche un passo deciso verso la sistemazione delle norme sugli impiegati dello Stato che avvenne nel 1908.

Si giunse così al testo unico della legge comunale e provinciale approvato con r.d 21-6-1908 n.269 ,e, quindi a quello approvato con r.d 4-2-1915 n.148 , dal quale ultimo può desumersi organicamente lo status giuridico del segretario allora vigente .

In virtù di tale normativa , il segretario è un impiegato del comune , dirige gli uffici e ne coordina le attività secondo le direttive del sindaco . La sua nomina è ancora di competenza del consiglio e , per accedere al posto , è sempre richiesta la "patente di abilitazione" (già chiamata di idoneità) rilasciata , previo esame , dal Ministero dell'interno . Il segretario può essere licenziato dal consiglio con deliberazione motivata , mentre il prefetto può sospenderlo dall'ufficio per gravi e comprovati motivi di servizio , ordine morale e disciplina (art.168 r.d 148) .

Ad orientare verso tale scelta le forze di governo concorsero due fattori : in primo luogo i segretari dovendosi accollare l'onere di guidare enti che assumevano sempre maggiori compiti , credettero utile pretendere in cambio una "protezione" che soltanto la stabilità d'impiego sembrava in grado di garantire , in secondo luogo , alle forze governative sembrò conveniente assorbire stabilmente entro la cerchia dei pubblici dipendenti la categoria dei segretari per utilizzarla come "argine" nei confronti del radicalismo municipale che accumulava le opposizioni cattoliche e socialiste .

Dall' ordinamento sin qui delineato la figura del segretario

comunale appare caratterizzata da una sostanziale ambiguità⁵ : questo funzionario , da un lato , dipendendo dal comune , doveva operare nell'interesse dell'ente e , quindi , era esposto alle pressioni degli amministratori e alla beghe municipali con gli inevitabili rischi di licenziamento ; dall'altro , attraverso il prefetto , risultava sottoposto ad un indiretto controllo da parte del governo centrale , da cui veniva usato come strumento per garantire l'unità amministrativa dello Stato e la continuità dei servizi .

2. IL FASCISMO ED IL DOPOGUERRA

Nel ventennio Fascista si verificò , sotto il profilo ordinamentale , la frattura più significativa di tutta la storia unitaria (almeno fino al 1997) riguardante lo status ed il ruolo del Segretario Comunale .

La riforma che segna il cambiamento dello status del segretario comunale interviene nel 1928. Con il R.D.L. 17 agosto 1928 n. 1953 si pone fine alla municipalizzazione e si introduce la statizzazione del segretario comunale.

In base a tale provvedimento al segretario è riconosciuta la qualifica di funzionario statale e gli sono estese le disposizioni relative ai dipendenti civili dello Stato .

La piena omologazione dei segretari ad altri impiegati statali e il loro inserimento nei ranghi del Ministero dell'Interno rispondevano pienamente alla matrice autoritaria ed

⁵ Al riguardo cfr. Tomitotti , *La figura del segretario comunale nell'ultimo secolo* , AI, 1974 , 344

antidemocratica del regime fascista .Occorre però tener presente che tali provvedimenti venivano incontro ad una vecchia aspirazione della categoria . Nel congresso nazionale dei sindacati dei dipendenti degli enti locali , svoltosi al Roma nel 1923 , i segretari comunali reclamavano l'inserimento tra i dipendenti dello Stato⁶ .

Oltre a garantire la disciplina unitaria delle carriere il provvedimento mirava ad ottenere una rigorosa selezione del personale e , soprattutto , aveva il fine di sottrarre i segretari alla ineludibile influenza dell'ambiente locale . Il regime riuscì pienamente a far combaciare il suo disegno di stretta autoritaria sulle realtà locali con le aspirazioni dei segretari .

Il trattamento economico è a carico del comune presso cui presta servizio ma è stabilito dalla legge e concretamente attribuito dal prefetto in relazione al grado del funzionario. La nomina , fermi restando i requisiti del diploma e altri già vigenti , è disposta dal prefetto a seguito di pubblico concorso per soli titoli ; il segretario è sottoposto alla sorveglianza del prefetto , a cui spetta il potere di disporre il trasferimento da una sede all'altra e la dispensa dal servizio.

La riforma ,completata nel 1929 con l'emanazione delle norme regolamentari di cui al rd 21-3-1929 n. 371 e le altre di minor rilievo , sarà sostanzialmente recepita nel nuovo testo unico della legge comunale e provinciale , approvato con r.d 3-3-1934 n.383 , il quale conferma con l'art. 173 la duplicità della figura del segretario comunale : è funzionario dello Stato e allo stesso tempo dipende gerarchicamente dal podestà .

Il nuovo ordinamento con la soppressione del sistema della rappresentatività degli organi amministrativi locali e la

⁶ Già nel 1911 nel Congresso Nazionale , svoltosi a Torino ,la categoria avanzò la richiesta formale di statizzazione .

conseguente riduzione del comune ad ente di amministrazione indiretta dello Stato , eliminò ogni residua ambiguità nella posizione del segretario , orientando le sue attribuzioni nella direzione degli interessi statali , ormai del tutto assorbenti rispetto a quelli dell'amministrazione locale .

Con il ripristino delle istituzioni rappresentative locali e l'affermazione dei principi di autonomia e decentramento da parte della Costituzione Repubblicana , la configurazione del segretario comunale come funzionario statale non ha subito modificazioni e , quindi , si è profilato il problema della suo status in relazione del nuovo assetto e , in particolare , se la conseguita statalizzazione potesse essere conservata in corrispondenza delle rifiorite libertà locali .

Sul tema e sul dilemma (statalizzazione o municipalizzazione) non si è per lungo tempo delinata una soluzione , sicchè la discussione è rimasta aperta , alimentata anche da pronunce giurisprudenziali e da iniziative legislative sino all' approvazione della legge 8-6-1990 n. 604 recante il nuovo ordinamento delle autonomie locali .

Tra i vari interventi legislativi non si può non segnalare che con la legge 8-6-1962 n.604 , la quale ha quasi interamente sostituito la precedente legge 9-8-1954 n.748 , sono state introdotte rilevanti innovazioni per lo stato giuridico e l'ordinamento della carriera dei segretari ; in particolare , al fine di assicurare una migliore selezione nell'ammissione e nella progressione in carriera , è stato prescritto , come titolo di ammissione al concorso , il diploma di laurea in Giurisprudenza o di altra equipollente , in sostituzione alla precedente patente che è stata eliminata . Da ultimo è poi intervenuta la normativa di cui al d.p.r 23-6-1972 n.749 che ha

esteso ai segretari comunali generali e ai segretari provinciali le qualifiche della dirigenza statale introdotte con il d.p.r 30-6-1972 n.748, ed ha quindi suddiviso la carriera dei segretari in due tronconi , uno direttivo e uno dirigenziale .

Gli anni settanta costituirono un'occasione persa per la categoria per affermare una linea di cambiamento radicale con il passato . La nascita delle regioni rappresentò il primo passo per il trasferimento delle funzioni dallo Stato ai nuovi organismi elettivi pur non producendo nessun cambiamento . Sulla figura del Segretario emersero due filoni di pensiero ben distinti . Da una parte la posizione assunta dalla rivista "L'amministrazione Italiana " favorevole al mantenimento della situazione vigente , dall'altra le caute aperture della rivista " Esperienze Amministrative " , voce della categoria .

Il dibattito sembrò prendere una strada diversa dopo la legge 382 del 1975 e la seconda fase della regionalizzazione ; in questa fase vennero fuori con maggior ampiezza riflessioni sull'Albo Professionale , sulle funzioni proprie del segretario , sulla sua qualificazione professionale in senso manageriale . Ma, proprio di fronte a queste aperture riemersero le incertezze della categoria ; mentre da un lato si denunciava , legittimamente , la crisi d'identità della categoria , dall'altro si paventava che gli albi professionali potessero trasformarsi in "albi di proscrizione " .

Negli anni ottanta il dibattito nella categoria si sviluppò ampiamente sulle prospettive del nuovo ruolo del segretario , ma si mantenne fermo nella richiesta di mantenimento dello status di impiegato statale . Forti furono le rivendicazioni sindacali sulla richiesta di configurare tutta la categoria , in ragione delle peculiari responsabilità , a livello dirigenziale .

3. LA CONFIGURAZIONE RISULTANTE DALLA LEGGE DI RIFORMA DELLE AUTONOMIE LOCALI : LA LEGGE 142/90

Con la riforma delle autonomie, intervenuta con la legge quadro dell'8 giugno 1990 n.142, che detta i principi dell'ordinamento di comuni e province e ne determina le funzioni, il segretario assume lo status di funzionario statale, iscritto in apposito albo nazionale, territorialmente articolato, la cui tenuta, unitariamente a funzioni di indirizzo e di amministrazione della categoria, viene affidato ad un organismo collegiale, presieduto dal Ministro dell'Interno (o delegato) pariteticamente composto dai rappresentanti degli enti locali, del Ministero e dei segretari.

Si conferma dunque la statizzazione della figura in rapporto di servizio con il comune / provincia. Si conferma altresì la sua necessità istituzionale, dato che se ne prevede la presenza in tutti i comuni e province.

Appare particolarmente rilevante la previsione contenuta all'art 52 3°co. della legge 142/90 che espressamente sancisce la dipendenza funzionale del segretario dal sindaco o dal presidente della provincia contribuendo così a connotare la sua posizione con un profilo di maggiore autonomia . In tal modo le figure del segretario e del vertice politico dell'ente locale vengono a porsi nella struttura organica in posizione complementare e sinergica: mentre il sindaco rappresenta l'elemento di sintesi , di direzione unitaria e di coordinamento dell'attività di governo dell'ente , il segretario svolge analoghe funzioni nell'ambito dell'attività gestionale di carattere

prettamente tecnico-burocratico.⁷

Quanto alle funzioni il segretario “sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l’attività; cura l’attuazione dei provvedimenti; è responsabile dell’istruttoria delle deliberazioni; provvede ai relativi atti esecutivi e partecipa alle riunioni della giunta e del consiglio.”⁸ In tale articolazione due sono le principali funzioni che connotano il suo ruolo, ossia il segretario è unico soggetto di vertice preposto alla sovrintendenza dell’intera attività gestionale e alla garanzia dell’imparzialità e dell’efficienza dell’azione amministrativa.

Tale ruolo si esprime attraverso:

a) l’“alta direzione” (il termine “sovrintende” è da intendere equivalente di “dirige” presente nell’originario testo della Camera e poi sostituito come suo sinonimo) ovvero direzione superiore necessaria al coordinamento finalizzato all’esame e al conseguimento degli obiettivi.

b) la garanzia della legalità che si estrinseca attraverso la responsabilità dell’istruttoria delle deliberazioni , suggellata dal parere di legittimità ai sensi dell’art. 53 , e attraverso la partecipazione alle riunioni di giunta e consiglio in un ruolo attivo di collaborazione, inteso a supportare tecnicamente l’attività decisionale degli organi collegiali.

Dal quadro delle funzioni sin qui delineato , che inevitabilmente comporta una partecipazione estesa a tutte le attività dell’ente locale , si evince l’intento della legge n.142/1990 di fare del segretario un essenziale punto di riferimento neutrale , anche se parzialmente autonomo , per la

⁷ In tal senso MATARRAZZO , *Il segretario comunale , Manuale degli enti locali* , Roma , 1996

⁸ Art.52 co.3 L.42-1990 , in materia di " Ordinamento delle autonomie locali "

corretta gestione dell'ente . Tale intento , però , è risultato , nella pratica applicazione della legge , sostanzialmente disatteso ⁹, in quanto il segretario in molti casi si è limitato a svolgere un ruolo meramente esecutivo , quasi di spettatore esterno nei confronti dei reali detentori del potere gestionale (vertice politico e dirigenti locali) .

L'innovazione saliente risultante dalla Riforma del 1990 , cioè quella relativa all'istituzione dell'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali (art.52 2°co.) , è rimasta una mera enunciazione normativa che non ha potuto trovare attuazione in quanto la disciplina concreta non è mai stata adottata . Si è dovuto infatti attendere l'approvazione della legge 15-5-1997 n.127 perchè tale innovazione potesse assumere contorni più definiti . Prima di esaminare tale provvedimento bisogna però segnalare ulteriori interventi normativi che, in qualche modo , hanno anticipato o, comunque , hanno posto le premesse per la formulazione del nuovo ordinamento .

Occorre richiamare , innanzitutto , la legge 25-3-1993 n.81 sull'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia , che inevitabilmente ha comportato nella pratica un coerente adeguamento delle funzioni del segretario comunale e provinciale nel senso di una sua più piena responsabilità gestionale (ma anche di un suo sostanziale ridimensionamento) a fronte della sovrintendenza , vigilanza e controllo spettante al capo dell'amministrazione , in virtù della derivazione popolare della nomina , nella esplicazione delle sue funzioni di indirizzo politico .

Vi è poi da ricordare che nel collegato alla finanziaria 1996 (l.28-12.1995 n.549 ,art.1 84° e 85°co.) è stata approvata una

⁹ Cfr. Le osservazioni di STADERINI , *Il ruolo del segretario dopo i decreti legislativi n.29/1993 e n. 77/1995 e nelle prospettive di riforma* , NR , 1996 .

modifica dell'art. 52 della l.142/90 prevedendosi che la nomina e la revoca del segretario comunale e provinciale debba avvenire "d'intesa col sindaco e presidente della provincia"¹⁰. Si tratta di un emendamento scaturito ancora al di fuori di un disegno organico di ridisciplina della figura e dei necessari approfondimenti ; comunque esso costituisce il segno che la tendenza del legislatore è chiaramente a favore di una configurazione del segretario quale funzionario sganciato dall'apparato ministeriale e più direttamente collegato ai vertici dell'ente locale .

La spinta a delineare il nuovo status della figura in questione si è infine manifestata , nella sua maniera più estrema, con la proposizione del referendum abrogativo delle disposizioni concernenti lo stato giuridico e le funzioni del segretario comunale e provinciale , referendum che ha conseguito il giudizio di ammissibilità della Corte Costituzionale (Sent. 30-1/10-2-1997 n.22)¹¹ che è stato formalmente indetto con il d.p.r 14-4-1997, ma che poi non è stato tenuto nella consultazione del 25 giugno 1997 , in quanto nel frattempo è stata finalmente approvata la legge n. 127/97 che ha abrogato la normativa della legge n.142/90 ed ha ridefinito ex novo l'ordinamento complessivo della figura del segretario comunale e provinciale .

Inevitabilmente sono state le riforme degli inizi degli anni novanta a definire gli scenari del cambiamento , prima ancora della svolta avvenuta con la legge 127 del 1997 .Se la legge 142 del 1990 lasciò inalterata la configurazione del segretario comunale , furono le norme successive a smuovere le acque .

10 In tal senso si è pronunciato il Consiglio di Stato , Sez 1 , nel suo parere n. 1/96 del 21-2-1996

11 G.U 12-2-1997 (1° serie speciale – n. 7) 47 ss.

Tanto le norme sulle funzioni dei segretari , contenute nel d,lgs 29 del 1993 , quanto l'impianto generale della legge 81 dello stesso anno cominciarono a configurare scenari potenzialmente molto diversi dal passato .Di fronte ad una simile prospettiva la categoria reagì , al solito , in modo difforme . Da un lato , infatti , si manifestarono le preoccupazioni legate ad una funzione che accentuava la responsabilità , ma non conferiva i poteri conseguenti . Dall'altro però cominciava a diffondersi la consapevolezza che i nuovi scenari di governo delle realtà locali andassero affrontati con uno spirito diverso dal passato .

Nell'arco di mezzo secolo , che va dalla nascita della Repubblica alla riforma del 1997 , la vicenda dei segretari comunali non poteva che riflettere gli andamenti generali dell'evoluzione del sistema amministrativo . Alle mezze riforme non potevano fare da contraltare cambiamenti timidi e contraddittori Laddove i contesti organizzativi e funzionali non vivono le trasformazioni opportune , secondo lo sviluppo dei tempi e delle necessità sociali le professioni pubbliche non si evolvono . L'immobilismo che ha segnato la vicenda degli enti locali nell'età repubblicana ha condizionato la storia di un ceto burocratico , scoraggiandolo dal cercare nuovi approdi e portandolo a rimanere ancorato alla propria tradizionale collocazione organizzativa e di status , non meno che ai caratteri classici della propria cultura professionale . La scena verrà modificata bruscamente con l'approvazione della legge 127 del 1997

4. IL NUOVO ORDINAMENTO DELINEATO DALLA LEGGE N.127/1997 ED IL TUEL

A conclusione del processo di riforma iniziato con la legge n.142/90 e nel quadro di un'ampia revisione del modello organizzativo degli enti locali la legge 15-5-1997 n.127, meglio nota come "legge Bassanini", nei commi dal 67° all'86° del lunghissimo art.17, definisce il nuovo status del segretario comunale e provinciale sulla base dell'evoluzione dell'istituto fin qui maturata in coerenza con un assetto più decisamente autonomistico dei poteri locali. L'oggetto della legge e lo scopo sono molto estesi: attuare la più ampia semplificazione all'interno della Pubblica Amministrazione; non è semplicemente la riforma di un corpo professionale e non può essere compresa fino in fondo se non all'interno di un percorso che, a prescindere dalla sua collocazione temporale più o meno recente, è pur sempre un percorso di storia amministrativa. Solamente in quest'ottica si può ipotizzare la ragione per cui la definizione dello status di una professione si trovi all'interno di una legge che riforma e semplifica l'attività amministrativa.

Nella questione del ruolo dei segretari sfociavano in fondo tensioni più profonde, relative ai rapporti tra potere locale e potere statale¹². Nella vicenda storica di questa figura che, da elemento essenziale del governo locale chiede con forza di passare alla condizione di dipendente dello Stato, per godere dei benefici che a questa collocazione erano associati,

¹² Il peso assunto dalla questione sui segretari comunali e provinciali e l'interesse nei confronti di tale figura sono dimostrati, tra le altre cose, anche dai numerosi emendamenti presentati durante i lavori parlamentari: 1500 in sede di commissione e 750 in aula

possiamo leggere una storia parallela : quella dei tormentati rapporti tra centro e periferia del Paese . Un clima di profonde trasformazioni , che si annunciavano addirittura a livello costituzionale , e che poi hanno portato effettivamente ad un capovolgimento nella distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni ed ad un ruolo di primo piano dei comuni per l'esercizio di funzioni amministrative , non poteva non coinvolgere , insieme alle altre figure protagoniste dell'amministrazione locale , anche quella dei segretari comunali e provinciali .

Quanto ai contenuti della Riforma il segretario cessava di essere un dipendente dello Stato e diveniva dipendente dell'Agenzia per la gestione dell'albo ; nel contempo, le modalità di nomina accentuavano il suo rapporto fiduciario con il capo dell'amministrazione. Quest'ultimo aspetto, se da taluni veniva ritenuto funzionale al nuovo assetto organizzativo degli enti territoriali ¹³, nel quale assume un ruolo centrale la figura del sindaco e del presidente della provincia eletto direttamente dal popolo ¹⁴, veniva da altri aspramente criticato, accostandolo alle logiche dello spoil system e facendo notare la contraddittorietà del legame fiduciario con il vertice politico dell'ente di un organo il cui ruolo precipuo è garantire la legalità dell'operato di quello stesso ente.

La qualifica di dipendente pubblico, espressamente conferita al segretario nel 67°co., e l'iscrizione all'apposito albo sembrano confermare l' intento del legislatore, del resto già in qualche modo emergente dalla l. 142/90 di recidere del tutto il legame

¹³ RAMPULLA F.C."Il ruolo del segretario comunale tra legislazione e managerialità " Il politico , 2000

¹⁴ Magnier, Annick. *La leadership amministrativa nel comune italiano: il segretario comunale* : Bologna: Compositori , 1997.

con lo Stato .

La costituzione dell'Albo nazionale oltre a incidere sulle modalità di scelta dei segretari , conferisce alla categoria una maggiore connotazione professionale ¹⁵.

Il complesso dei nuovi compiti e poteri del segretario è sintomatico dell'elemento di novità che si è inteso introdurre nell'assetto organizzativo dell'ente locale , in linea , come si è detto , con l'evoluzione autonomistica che ispira la legislazione in materia : da organo esterno all'ente , quasi imposto dallo Stato e con poteri molto vicini a quelli di controllo , il segretario diventa un elemento intrinseco al comune ed alla sua organizzazione , legato a questo nell' attuazione dei programmi di gestione e nella realizzazione degli obiettivi dell'azione amministrativa e politica . Il che giustifica la configurazione di un ruolo partecipante del segretario , che diviene il più stretto collaboratore del sindaco e dell'amministrazione nella complessiva attività dell'ente .

Quanto al ruolo, alcune funzioni vengono giudicate indefettibili ed altre eventuali. Delle due principali funzioni previste dalla l.142/90 rimane confermata in capo a tutti i segretari la funzione di garante della legalità, non più sul singolo atto (viene soppresso il parere di legittimità), ma rispetto all'azione amministrativa complessivamente intesa. Tale attività si sostanzia in compiti di "collaborazione e assistenza nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa, alle leggi, allo statuto e ai regolamenti"¹⁶, e inoltre attraverso la partecipazione "con

15 Connotazione presente anche prima ma che ha trovato nell'istituzione dell'Albo una forte caratterizzazione

16 Art.17 co.68 L.127/1997 in materia di "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo"

funzioni consultive referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta.”¹⁷

Le funzioni affidate al segretario comunale sono rilevanti e varie anche nella legislazione più recente : come nel d.l 174/2012 in materia di controlli interni ; oppure come nella l.190/2012 in materia di "anticorruzione" , che demanda al segretario , di norma , la funzione di responsabile della prevenzione della corruzione ; funzione alla quale si accompagna , in base al d.lgs. 33/2013 , quella di responsabile della trasparenza .

In ordine alla funzione di direzione e di amministrazione attiva, la legge 127 introduce la figura del direttore generale . Il direttore generale è un organo facoltativo dei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti e delle province , per certi versi simile al city-manager nordamericano. Può essere nominato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della giunta, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato. Provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della provincia, e sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza.

La riforma , occorre domandarsi , ha confinato i segretari in un ruolo puramente "notarile "oppure ne ha meglio caratterizzato in senso professionale il ruolo ? E' evidente che la scommessa sul ruolo che , con la riforma , il segretario ha assunto nelle complesse dinamiche del governo degli enti locali si è giocata , in primo luogo , sulla nuova figura del

¹⁷ Art17 co.68 lett.A L.127/1997 in materia di "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo.

direttore generale . I dati finora in possesso sulle scelte operate dai vertici politici nella nomina dei direttori generali sembra confermare la capacità competitiva dei segretari rispetto ai direttori e fanno ritenere che gli amministratori locali abbiano ben chiaro che i segretari , essendo i veri conoscitori della macchina burocratica , siano i soli a poter garantire l'efficienza dell'azione dell'ente locale .

I ripetuti interventi modificativi della legge n. 142/1990 e le rilevanti innovazioni legislative susseguitesesi nell'arco di un decennio, ma soprattutto la ristrutturazione organizzativa recata dalla legge n. 127/1997 hanno imposto una revisione organica a livello ordinamentale degli enti locali. La legge 3 agosto 1999, n. 265, significativamente intitolata "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali", ha così posto mano a un generale riordino della legislazione in materia, delegando il governo a predisporre un Testo Unico in materia di ordinamento degli Enti locali avente ad oggetto l'attività deliberativa e di amministrazione attiva nonché la finanza e la contabilità. Sulla base dei criteri e principi direttivi presenti nella legge delega, il Governo ha quindi adottato il Testo Unico degli Enti Locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) che rappresenta simbolicamente la conclusione del decennio di riforme iniziato con la legge 142/1990.

Le figure del segretario provinciale e del segretario comunale vengono disciplinate dalla Parte I , Titolo IV, Capo II (artt.97-106) del Testo unico .

5. L'ABOLIZIONE DEL SEGRETARIO COMUNALE

La legge n.124/2015 chiude definitivamente un'epoca, abolisce la figura dei segretari comunali e provinciali ed attribuisce alla dirigenza le funzioni di attuazione dell'indirizzo politico, il coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa .

Il segretario non sarà più quella figura con funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente, in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti. Il controllo del segretario secondo le attuali indicazioni del testo unico degli enti locali (d.lgs n. 267/99 – art. 97), si attua con funzioni di assistenza prevalentemente ex post con riferimento alla conformità dell'azione amministrativa.

Ora, con la legge delega, si attribuiscono generiche funzioni di controllo della legalità dell'azione amministrative salvo negli enti di massima dimensione (città metropolitane e comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti), in alternativa al dirigente apicale , potrà essere nominato un direttore generale ai sensi dell'art.108 del d.lgs. n.267/2000.

In un periodo transitorio non superiore a tre anni, dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo adottato in attuazione della stessa legge delega n. 124 del 2015, negli enti privi del direttore generale, permane l'obbligo di conferire l'incarico di direzione apicale, agli stessi ex segretari comunali e provinciali, con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa, direzione degli uffici e controllo della legalità dell'azione amministrativa ; per gli iscritti all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali

che confluiranno nell'albo unico della dirigenza locale sussistono differenziazioni in ragione delle dimensioni degli enti e della presenza negli stessi del direttore generale.

CAPITOLO 2

ACCESSO ALLA CARRIERA , NOMINA E REVOCA DEL SEGRETARIO

Sommario : 1. Accesso alla carriera del segretario comunale e provinciale ;
2. L'Albo dei segretari comunali e provinciali : dall'AGES al Ministero
dell'interno ; 3. Articolazioni dell'Albo ; 4. L'atto di nomina ; 5. Competenze
del segretario comunale e provinciale in caso di nomina del direttore
generale ; 5.1 Il modello di Roma Capitale ; 6. L'atto di revoca ; 7. Il
vicesegretario

1. ACCESSO ALLA CARRIERA DEL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE

La carriera di segretario comunale e provinciale è riservata a coloro che, previo superamento del correlato corso–concorso, abbiano conseguito l'abilitazione propedeutica all'iscrizione all'apposito albo.

Il principale referente normativo si rinviene nell'art. 13 D.P.R. n. 465/1997 (D.P.R. recante il regolamento previsto dal 78°co. Dell'art.17 della legge n.127/1997 , che costituisce il primo passo importante per il concreto avvio del nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali), novellato successivamente dall'art.7 l. n.122/2010; esso individua, quali requisiti di partecipazione al concorso, il conseguimento della laurea in Giurisprudenza, Economia e Commercio o Scienze Politiche.

La selezione concorsuale , bandita e gestita attualmente dal

Ministero dell'Interno (subentrato alla soppressa AGES , come nel passato prima della riforma del 1997 sulla professione), consta di tre fasi:

1)Una preselezione mediante la soluzione in tempo predeterminato di una serie di quesiti a risposta sintetica, la cui valutazione può essere effettuata anche mediante l'ausilio di strumenti automatizzati.

2)Tre prove scritte ed una prova orale (diritto costituzionale e/o diritto amministrativo, legislazione amministrativa, statale e/o regionale, ordinamento finanziario e contabile degli enti locali e/o diritto tributario e/o scienza delle finanze e diritto finanziario, ragioneria applicata agli enti locali, politica di bilancio e gestione delle risorse, tecnica normativa e tecniche di direzione).

3)In ultimo , superato il concorso, i candidati devono svolgere un periodo di formazione , teso all'ottenimento dell'abilitazione necessaria all'iscrizione all'albo , della durata di diciotto mesi, seguito da un tirocinio pratico semestrale presso uno o più comuni.

Al corso è ammesso un numero di candidati pari a quello stabilito nel bando, maggiorato del trenta per cento. I concorrenti devono sottoporsi a verifiche periodiche, volte ad accertare l'apprendimento, nonché ad una verifica finale, cui segue la predisposizione della graduatoria dei partecipanti ai corsi. L'inclusione nella graduatoria dà diritto all'iscrizione all'albo nazionale nella fascia iniziale. Durante la frequenza del corso ai partecipanti è corrisposta una borsa di studio, il cui importo non supera il cinquanta per cento del 6° trattamento economico corrispondente alla prima fascia professionale del ruolo.

Significative sono le analogie con il modus operandi seguito nelle altre procedure concorsuali delle carriere professionali più prestigiose nella p.a. italiana: si pensi all'accesso alla carriera dirigenziale o prefettizia .

Tale sistema di reclutamento e formazione è stato, peraltro, da ultimo modificato dal D.P.R. n. 70/2013: in primis si ricorda l'estensione del vigente sistema di reclutamento per i dirigenti (tramite il corso-concorso) anche alle qualifiche funzionali apicali; la selezione è bandita dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SSPA) o dalle altre Scuole del sistema unico di reclutamento e formazione pubblica; il corso ha una durata di dodici mesi, articolati in otto di formazione iniziale presso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione e quattro di formazione specialistica presso le Scuole di formazione delle amministrazioni di destinazione, se presenti.

Durante il corso è erogata una borsa di studio agli allievi, ove non si tratti di dipendenti pubblici; in caso contrario essi conservano il trattamento economico fruito presso l'amministrazione di provenienza; sono, inoltre, previste prove di valutazione continue, intermedie e finali in esito alle quali vengono nominati i vincitori che si collocano in graduatoria entro il numero di posti disponibili.

A seguito di un processo di semplificazione e di razionalizzazione della spesa pubblica, l'art. 24 della legge 69/2009 ha delegato il Governo di adottare, entro il 4 luglio 2010, uno o più decreti legislativi finalizzati al riordino, alla trasformazione, fusione o soppressione del Centro nazionale per la pubblica amministrazione (CNIPA), del Centro di formazione studi (FORMEZ) e della Scuola superiore della pubblica amministrazione (SSPA). Successivamente, l'art. 11,

co. 1, D.L. 95/2012 ha autorizzato il Governo ad adottare uno o più regolamenti di delegificazione al fine di riordinare le scuole pubbliche di formazione, gli istituti di formazione e le altre strutture competenti. Il recentissimo decreto di riforma della p.a. (d.l. n.90/2014) ha istituito un sistema unico di reclutamento e di formazione pubblica, affidandolo alla SNA, Scuola Nazionale dell'Amministrazione, succeduta alla soppressa SSPA (articolo 21).

2. L'ALBO DEI SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI: DALL'AGES AL MINISTERO DELL'INTERNO

L'AGES (Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali), istituita ai sensi del 76° co. dell'art. 17 della legge 127/1997 confluito poi nell'art. 102 del TUEL, ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'interno.

Rispetto ad ogni altro Ente pubblico l'agenzia costituiva un nuovo modello organizzativo finalizzato a rendere più efficiente la gestione di un servizio di interesse generale e che in qualche modo può ricordare le "executive agencies" dell'ordinamento inglese le quali, proprio come l'AGES, sono dotate, se pur in maniera diversa, di personalità giuridica pubblica e di autonomia organizzativa, gestionale e finanziaria.

L'Agenzia era retta, in sede centrale, da un consiglio di amministrazione nominato con decreto del Presidente del

Consiglio dei Ministri .Il consiglio era composto da otto membri : due sindaci designati dall'ANCI , un presidente di provincia designato dall'UPI , tre segretari comunali eletti tra gli iscritti all'albo e due esperti designati dalla conferenza Stato-Città e autonomie locali .

L'Agenzia era articolata in sezioni regionali gestite da consigli di amministrazione , composti e costituiti con le modalità già elencate . Sono organi dell'agenzia , oltre al consiglio di amministrazione , il presidente ed il vicepresidente , eletti in seno al consiglio .¹⁸

Le principali attività consistevano nella gestione dell'albo (iscrizione, sospensione, cancellazione, etc.), nel reclutamento e nell'assunzione dei provvedimenti concernenti il rapporto di lavoro (ivi comprese le misure sanzionatorie ed il potere disciplinare).

Il funzionamento era garantito dal "fondo finanziario di mobilità" istituito ai sensi del 76°co. dell'art 17 della legge 127/1997 . Il fondo è posto a carico degli enti locali ed è percentualmente determinato sul trattamento economico del segretario dell'ente , graduato in rapporto alle dimensioni dell'ente e definito in sede di accordo contrattuale . Per tale ragione gli studiosi definirono l'Agenzia come "ente parlocale"¹⁹ piuttosto che ente strumentale allo Stato .

In sede di conversione del d.l. n. 78 del 31-5-2010 con legge n. 122/2010 è stata soppressa l'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali, disponendo che ad essa subentrasse, a titolo universale, il Ministero dell'Interno.

18 Digesto delle discipline pubblicistiche alla voce "Segretario comunale e provinciale " Vol.XIV pag.10

19 Crf. CARINGELLA F.-GIUNCATO A.-ROMANO F. , *L'ordinamento* , cit. ,pag.606

Sono, pertanto, decaduti gli organi di gestione (Consiglio di Amministrazione nazionale, Consigli di amministrazione delle sezioni regionali, Presidente, Vice Presidente) e cessati dagli incarichi il Direttore generale ed il Vice Direttore generale.

Il Ministro dell'Interno, nell'ottica di continuità del servizio, con propri decreti ha istituito, nell'ambito del Gabinetto un' Unità di Missione . Con decreto del Ministro dell'Interno, in data 3 agosto 2010, al Presidente dell'Unità di Missione (Umberto Cimmino) è stato conferito l'incarico di svolgere, fino al perfezionamento del processo di riorganizzazione delle attività facenti capo all'Agenzia , le attività gestionali dei soppressi organi della stessa Agenzia.

La continuità delle funzioni attribuite all'Agenzia sono garantite, a livello territoriale, dai Prefetti delle province capoluogo di regione, che succedono ai soppressi Consigli di Amministrazione delle sezioni regionali, avvalendosi dei relativi uffici e personale delle sezioni regionali della stessa Agenzia.²⁰

3. ARTICOLAZIONI DELL'ALBO

La regolamentazione dell'albo è contenuta nell'art.98 TUEL, ai sensi del quale esso è articolato in sezioni regionali e fasce professionali, definite in base alle disposizioni contrattuali .²¹ Quanto all'articolazione territoriale, giova precisare che la Valle d'Aosta ed il Trentino Alto Adige

20 V. voce Ex AGES - Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provincialidel portale www.lineamica.gov.it

21 Si puntualizza che i segretari comunali sono inclusi in un'area separata all'interno della contrattazione del comparto regione-enti locali, parallela a quella della dirigenza (secondo il protocollo d'intesa sottoscritto tra le organizzazioni sindacali e l'ARAN). Crf. CARINGELLA F.-GIUNCATO A.-ROMANO F. , *L'ordinamento* , cit. ,pag.567

sono le uniche regioni ad essere dotate di propri albi.²²

Da sottolineare la natura impropria dell'espressione "albo", poichè il rapporto instaurato col segretario comunale non è di incarico professionale, bensì di impiego con il Ministero dell'Interno (ed in precedenza con l'AGES) .

"Sul punto la dottrina ha più volte osservato la natura ibrida del segretario comunale, in quanto mantenerla in toto nell'ambito della funzione pubblica statale avrebbe richiesto la salvaguardia dei modi e termini concorsuali propri delle procedure previste per le carriere

dello Stato. Inserire, invece, organicamente le funzioni in un quadro di sostanziale, quasi inscindibile corrispondenza d'intenti con l'amministrazione locale richiedeva l'adozione di strumenti di "flessibilità" operativa propri degli ambiti privatistici, omologabili in primis, ad esempio, da sistemi già operanti, quali quelli degli ordini professionali.

Nel comporre i due modelli, in ogni caso, la scelta forte operata dal legislatore in favore della professionalizzazione del segretario non ha potuto fare a meno di recepire comunque alcuni aspetti ormai per molti versi di un tempo, supportati però evidentemente con decisione da influenti gruppi di pressione in sede di intervento parlamentare. Il risultato è quello che vede adottati, al contempo, un metodo di accesso pubblicistico, quale il concorso pubblico su scala nazionale, ed uno privatistico per antonomasia, costituito dall'iscrizione ad un albo professionale. Sarebbe stato, invece, probabilmente, molto più naturale prevedere una sola prova di abilitazione, gestita a livello nazionale dall'Agenzia, il cui superamento avrebbe dato luogo in via automatica

²² BARUSSO E., *Diritto degli Enti Locali*, Maggioli, S.Arcangelo di Romagna, 2008, p. 243

all'accesso all'Albo."²³

A ciò si aggiunga la “duplicità” dei rapporti lavorativi, rispettivamente con il Comune che fruisce della prestazione e del Ministero dal quale il segretario dipende. Tale ambiguità ha sempre contraddistinto la figura del segretario comunale, come evidenziato da Meoli, che nella sua ricostruzione storica del segretario afferma: “questo funzionario, da un lato, dipendendo organicamente dal comune, doveva operare nell’interesse dell’ente e, quindi, era esposto alle pressioni degli amministratori e alle beghe municipali con gli inevitabili rischi di licenziamento; dall’altro, attraverso il prefetto, risultava sottoposto ad un indiretto controllo da parte del Governo centrale, da cui veniva utilizzato come strumento per garantire, pur nell’avvicinarsi dei partiti alla guida dei comuni, l’unità amministrativa dello Stato e la continuità dei servizi”.²⁴ La suddetta ambivalenza implicava una situazione di intrinseca debolezza, lamentata dai segretari comunali che, “in numerosi congressi e convegni, manifestarono le loro aspirazioni al conseguimento di garanzie di stabilità e di indipendenza del proprio ruolo rispetto ai particolarismi locali, fino alla richiesta esplicita del riconoscimento della dipendenza statale. Soltanto parecchi anni dopo, però, tale problema poté trovare soluzione e, precisamente, con il r.d.l. n. 1953 , con il quale ebbe appunto inizio la cosiddetta statizzazione del segretario comunale”.²⁵

23 LUCCHETTI P., *Prime considerazioni sulle nuove scelte legislative in materia di reclutamento e formazione dei segretari comunali e provinciali*, in *Contributi e Saggi*, pubblicato dalla SSAI, Scuola Superiore dell’Amministrazione dell’Interno, Roma, 2005, p. 527

24 MEOLI C., *Segretario comunale e provinciale*, voce in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989.

25 MEOLI C., *Segretario*, cit.

Quanto all'articolazione dell'albo in fasce professionali, esse sono definite in corrispondenza ai diversi livelli di idoneità dei segretari per la copertura delle sedi di segreteria via via più complesse tenuto conto del criterio demografico.²⁶

Attualmente le fasce di cui si compone l'albo sono quattro ed ad esse si accede per concorso e anzianità di servizio.

La fascia C comprende segretari vincitori di concorso idonei a ricoprire sedi di segreteria fino a tremila abitanti; la fascia B prevede due sublivelli di idoneità, di cui il primo (sedi di segreteria da tremilauno a diecimila abitanti) si consegue dopo due anni di servizio, il secondo (sedi di segreteria da diecimilauno a sessantacinquemila abitanti) previo superamento di un corso-concorso presso la SNA, ex Scuola superiore della pubblica amministrazione locale, dopo quattro anni di servizio.

Il superamento del corso, denominato "SPES", oltre a determinare l'idoneità per sedi di segreteria con popolazione superiore a diecimila abitanti e fino a sessantacinquemila, definisce anche l'acquisizione della qualifica di "Segretario Generale".

La fascia A prevede un primo livello di idoneità (per sedi di segreteria da sessantacinquemila a duecentocinquantamila), che si ottiene previo superamento di un corso-concorso presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (oggi SNA), cui è possibile partecipare decorsi tre anni dalla data di nomina a Segretario Generale. Il secondo comprende segretari che possono ricoprire sedi di segreteria oltre duecentocinquantamila abitanti nonché capoluoghi di provincia, e l'accesso è conseguente a due

²⁶ BARUSSO E., *Diritto degli Enti Locali*, Maggioli, S.Arcangelo di Romagna, 2008, p. 243.

anni di iscrizione nella fascia A.

I comuni che, in base alla previgente normativa (art. 1 l. 8 giugno 1962, n. 604), avevano ottenuto una classificazione della sede di segreteria superiore a quella risultante in base alla popolazione residente (ad esempio, per la presenza di importanti uffici pubblici, o per motivi di turismo, industriali o commerciali), possono scegliere alternativamente (a seguito di motivata deliberazione di Giunta e conseguente declassificazione o riclassificazione della segreteria da parte della Sezione Regionale) di avvalersi di un segretario comunale appartenente alla fascia professionale corrispondente alla classe desumibile dalla popolazione residente ovvero alla fascia professionale corrispondente alla classificazione "speciale".

Nel caso in cui si debba procedere alla riclassificazione (ovvero declassificazione) della sede di segreteria per incremento (decremento) demografico, la richiesta va avanzata con deliberazione di Giunta Comunale – facente riferimento alla popolazione residente al 31 dicembre dell'anno precedente – alla Sezione Regionale per l'adozione del provvedimento costitutivo; gli effetti della riclassificazione (declassificazione) decorreranno da subito in caso di sede coperta da titolare, altrimenti dalla data del rinnovo elettorale o di vacanza della sede. In tali casi, a differenza dei Comuni in possesso della classificazione "speciale", la riclassificazione (declassificazione) è irreversibile, salvo un nuovo mutamento della popolazione residente.

Quanto alle convenzioni di segreteria, la classe corrispondente è quella derivante dalla somma degli

abitanti dei singoli Comuni al 31 dicembre dell'anno precedente, salva l'ipotesi di comuni (convenzionati) in possesso della classificazione "speciale"; alla corretta classificazione provvede la Sezione Regionale, in sede di costituzione della convenzione.

Giova precisare che lo strumento della convenzione di segreteria è applicabile soltanto ai comuni; ne sono quindi esclusi province, comunità montane, unioni dei comuni ed altre forme associative, nonché altri enti locali territoriali in generale .

4. L'ATTO DI NOMINA

Uno dei profili che acclarano la natura sui generis del segretario comunale e provinciale si rinviene nell'atto di nomina e di revoca dello stesso, frutto della scelta del sindaco, compiuta nell'ambito degli iscritti all'albo, nel rispetto della fascia professionale di appartenenza dell'ente e di iscrizione del segretario.²⁷

Sul punto non è pacifica la posizione assunta in dottrina²⁸ circa la qualità della nomina , se abbia, cioè, pieno carattere discrezionale o se, viceversa, debba seguire ad un'attenta analisi oggettiva, fondata su criteri di professionalità prestabiliti .

Nel primo caso dovrebbe essere considerato alla stregua di qualsiasi altro rapporto instaurato intuitu persona²⁹, nel

27 BARUSSO E., *Diritto degli enti locali* , cit., pag. 244

28 NAPOLETANI R , *Riforma della pubblica amministrazione e primato della politica* , consultabile nel sito www.giust.it

29 Ad esempio, venuto meno il rapporto di fiducia, il sindaco procede alla revoca del segretario. A seguito delle modifiche apportate dall'art. 1 co.82 legge n.190/2012, ove il segretario comunale assuma altresì la veste di responsabile per la prevenzione della corruzione, l'atto di revoca produce effetti solo dopo

secondo si enfatizzerebbe il dettato costituzionale dell'art. 97 cost., quale tutela del principio di buon andamento e di selettività nella p.a. .

Nello stesso senso si è pronunciata la Corte Costituzionale: “In un ordinamento democratico - che affida all'azione dell'amministrazione, separata nettamente da quella di governo (politica per definizione), il perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento - il concorso, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resta il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni d'imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione. Valore, quest'ultimo, in relazione al quale il principio posto dall'art. 97 Cost. impone che l'esame del merito sia indipendente da ogni considerazione connessa alle condizioni personali dei vari concorrenti” “deroghe alla regola del concorso pubblico, da parte del legislatore, sono ammissibili soltanto nei limiti segnati dall'esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione o di attuare altri principi di rilievo costituzionale, che possano assumere importanza per la peculiarità degli uffici di volta in volta considerati: ad esempio, quando si tratti di uffici destinati in modo diretto alla collaborazione con gli organi politici o al supporto dei medesimi”³⁰ .

Giova precisare che in entrambe le ipotesi, secondo pacifica giurisprudenza, il decreto di nomina deve essere adeguatamente motivato, con indicazione dei motivi che

che siano decorsi trenta giorni dalla comunicazione all'ANAC, incaricata di verificare che tale revoca non sia arbitraria o illegittima.

30 Corte Costituzionale , sentenza 21-01-1999 n.01

hanno determinato la scelta, non essendo sufficiente la mera allegazione della fiduciarità del rapporto³¹.

In particolare si sottolineava che l'assenza di motivazione al termine del procedimento di nomina, unita all'uso di uno strumento di selezione quale il curriculum (considerato adatto a logiche per lo più di tipo aziendale), si ponesse in contrasto non solo con le regole generali stabilite per il procedimento amministrativo, ma addirittura con il principio costituzionale di imparzialità dell'attività amministrativa; si desume il carattere non politico della nomina quindi dal fatto che la scelta deve essere adeguatamente motivata.

Quanto la competenza ad effettuare la nomina l'art. 99 TUEL si limita a prevedere che: "Il sindaco e il presidente della provincia nominano il segretario, che dipende funzionalmente dal capo dell'amministrazione, scegliendolo tra gli iscritti all'albo di cui all'art. 98".³²

La norma, nella sua apparente semplicità, segna un radicale mutamento di rotta rispetto al passato. Nel previgente ordinamento il Segretario comunale e provinciale era previsto con un dipendente pubblico, assunto per concorso, che

31 E' stato conseguentemente ritenuto "illegittimo, per difetto di motivazione, il provvedimento di nomina di un nuovo segretario comunale adottato ai sensi dell'art. 15 del D.P.R. n. 465/97, facendo generico riferimento al carattere fiduciario della scelta non meglio precisati "indiscutibili elementi" che avrebbero indotto l'Amministrazione a prescegliere il soggetto poi nominato "LLL9".

32 Una posizione più radicale metteva addirittura in discussione, a prescindere dalle garanzie procedurali, l'idoneità dell'organo deputato alla nomina. Si faceva presente, a tal proposito, che l'individuazione del segretario è un atto di natura tecnica che, per il principio di distinzione dei poteri, non dovrebbe essere di competenza di un organo politico, ma piuttosto affidato alla valutazione di una commissione di esperti. Questa, operando secondo criteri predeterminati, dovrebbe poi fornire gli esiti del procedimento al sindaco che dovrebbe limitarsi all'atto di nomina dopo aver tenuto conto delle risultanze istruttorie.

In tal senso N.Arbace, *La nomina del segretario comunale tra procedimento pubblico e pulsioni privatistiche*. In "Nuova rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza" p.88

prestava servizio ed esercitava le proprie funzioni presso il comune o la provincia, di cui era organo, pur essendo legato, per ciò che concerneva il rapporto di servizio, allo Stato (e precisamente al Ministero degli Interni).

Com'è stato osservato³³ il sistema previgente costituiva un autentico "non senso ... perché metteva alle dipendenze dello Stato il vertice amministrativo degli enti locali, riducendo, quindi, l'autonomia degli enti stessi". Era un sistema questo che "aveva fatto comodo, in passato, perché conferiva una certa mobilità all'alta dirigenza locale" ma "avrebbe richiesto un intervento di tipo diverso, quello di rimettere il segretario comunale e provinciale nei ruoli dell'ente di appartenenza".

L'iter procedurale, così come desumibile dalle previsioni di cui sopra ma anche dalla deliberazione del Consiglio Nazionale di Amministrazione n. 150 del 15 luglio 1999, è piuttosto complesso: avvio del procedimento di nomina da parte del sindaco (o dal presidente della provincia) tramite richiesta all'Agenzia di pubblicare avviso di ricerca di un segretario per l'ente; pubblicazione dell'avviso di vacanza sul sito internet dell'Agenzia; individuazione da parte dell'amministrazione richiedente del nominativo del segretario da nominare e conseguente richiesta di assegnazione indirizzata all'Agenzia; designazione da parte dell'Agenzia, una volta accertato il possesso, in capo al soggetto individuato, dei requisiti prescritti per

l'assunzione dell'incarico; adozione da parte del sindaco (o del presidente della provincia) del provvedimento di nomina; accettazione da parte del nominato ed assunzione in

33 CASSESE S., *I dirigenti nelle mani della politica*, in *Il Sole 24 Ore* del 7-09-1998, Sezione Enti Locali

servizio dello stesso .³⁴

A seguito del subentro del Ministero dell'Interno all'AGES, il dialogo si svolge oggi tra amministrazione comunale e ministeriale.

Come osservato dal Tar Lazio, riprendendo l'orientamento del Consiglio di Stato (Sez. V, sentenza 31 luglio 2006n. 4694), "sussiste "embricazione" tra due rapporti, da identificare con quello di impiego e quello di servizio, la quale chiaramente rivela che l'atto di assegnazione dell'Agenzia – oggi Ministero dell'Interno – costituisce uno snodo fondamentale del procedimento di nomina".

In altre parole, il segretario è titolare di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l'(ex) Agenzia e nel contempo, all'interno di tale rapporto, è funzionalmente assegnato al comune o alla provincia.

Ciò in quanto l'amministrazione comunale può servirsi della prestazione di un dipendente di altra p.a. , appunto quella ministeriale, solo in presenza di una previa "intesa" con l'ente in questione, perfezionatasi, appunto, con l'assegnazione del segretario al sindaco, su sua richiesta.

In mancanza, la nomina sarebbe tamquam non esset per carenza del suo unico ed indefettibile presupposto: "detto altrimenti, la nomina del Segretario procede dal perfezionamento di una fattispecie a formazione progressiva, di cui l'assegnazione da parte dell'Agenzia – oggi Ministero dell'Interno – è un elemento essenziale e costitutivo".³⁵

Con l'atto di conferimento dell'incarico (assunto nella forma di decreto), il sindaco/presidente della provincia,

³⁴ TAR Lazio sent. 20-03-2012 , n.2682

³⁵ Tar Lazio , sent. 20-03-2012 , n.2682

quale capo dell'amministrazione, fissa il termine per l'assunzione in servizio.

È proprio con l'accettazione del segretario che si perfeziona il procedimento di nomina; in tale sede il nominando può chiedere il differimento della data di presa in servizio, che va accordato dal capo dell'amministrazione.

Decreto di nomina, atto d'accettazione (anche come controfirma in calce al decreto) e attestato di presa servizio vanno immediatamente inviati alla Sezione Regionale (ed al Ministero dell'Interno, in caso di sede di competenza nazionale).

Venuta meno la carica sindacale (anche in caso di cessazione anticipata), dato il suddetto rapporto fiduciario, il segretario comunale è prorogato nelle sue funzioni sino alla sua conferma (esplicita o tacita) od alla nomina del suo successore, che devono avvenire entro sessanta giorni dall'assegnazione e comunque non oltre il centoventesimo giorno successivo dall'insediamento del nuovo sindaco.

Si puntualizza che, secondo consolidata giurisprudenza,³⁶ data la fiduciarità del rapporto, non sussiste alcun obbligo di motivazione della mancata conferma.³⁷

A comprova di ciò, il procedimento di nomina del successore prescinde dal previo provvedimento di non conferma .

36 Tra le altre, Tar Umbria, sentenza 28 ottobre 1998n.1017; Cons. Stato, Sez. IV, ordinanza 9 aprile 1990 n. 772; Cons. Stato, Sez. IV, sentenza 11 maggio 1999 n.1573. Cons. Stato , sez. IV , 31 Gennaio 2006 : " Il sindaco non ha l'onere di fornire alcuna motivazione in ordine alla scelta di sostituire il segretario in carica , manifestata con l'avvio , nei termini , della procedura di nomina del nuovo segretario".

37 BARUSSO E., *Diritto degli enti locali* , cit., p. 245.

Quid iuris nell'ipotesi in cui l'autorità locale non ottemperi all'obbligo di nomina o di conferma entro il predetto termine di centoventi giorni?

Vi sono opinioni discordanti³⁸: la tesi prevalente ritiene che il decorso del termine implichi un'implicita conferma del segretario reggente.

Vi è chi ritiene ³⁹ che in tal caso il Ministero dell'Interno inviti il sindaco/presidente della provincia a provvedere assegnando un termine perentorio, decorso invano il quale, nel persistere dell'inerzia, si rivolge al difensore civico regionale, affinché nomini un commissario ad acta ex art. 136 TUEL; detiene, inoltre, quale ulteriore strumento, lo spauracchio dell'art. 142 TUEL, potendosi parlare di grave e persistente violazione di legge.

Il segretario è, infatti, organo necessario dell'ente locale: ferma restando la discrezionalità della sua designazione, il sindaco ha l'obbligo di nomina, nei tempi e nelle modalità stabilite dalla legge, per il perseguimento delle finalità alle quali è correlata tale figura ⁴⁰. Ad ogni buon conto, nelle more, la reggenza della segreteria è assicurata dal vicesegretario, se nominato, o dal reggente individuato dal Ministero.

38 Cfr. ad esempio PINTO F., *Diritto degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 234

39 Si veda, sul punto, il focus pubblicato sul sito della sezione regionale pugliese consultabile all'indirizzo <http://puglia.agenziasegretari.it/attivita/procedure/Procedimento%20nomina/mancato%20rispetto%20termini.pdf>

40 CARPINO R., *Testo unico degli enti locali commentato*, Maggioli, 2011, pag.268

5. COMPETENZE DEL SEGRETARIO COMUNALE IN CASO DI NOMINA DEL DIRETTORE GENERALE

Il ruolo di direttore generale, eventuale e per i soli comuni con popolazione superiore ai centomila abitanti, può essere attribuita al segretario comunale, contestualmente alla sua nomina.

La figura del city manager esercita delle funzioni peculiari, di natura spiccatamente gestionale: “è un soggetto dotato di nuovi e reali poteri decisionali, il quale comanda, attiva, risolve i problemi sotto un profilo manageriale, gestisce, sovrintende”; espleta, pertanto, funzioni quasi complementari e ben diverse da quelle del segretario che “consiglia, dà pareri, e deve coordinare i problemi sotto il profilo giuridico”.⁴¹

Il direttore generale sovrintende all’attività gestionale dell’ente, vigilando sul raggiungimento degli obiettivi di risultato perseguiti, mentre il segretario verifica la legittimità, l’economicità e l’efficacia dell’azione amministrativa locale.

In caso di nomina separata del direttore generale, con il medesimo provvedimento si definiscono i rapporti col segretario, che devono in ogni caso essere improntati allo spirito di collaborazione e complementarietà, evitando ingerenze nelle reciproche attribuzioni.

Ad esempio, il segretario deve esimersi – nell’attività di collaborazione e consulenza con gli organi politici – dall’esprimere valutazioni concernenti l’ambito gestionale, di spettanza del direttore generale.⁴²

41 BARUSSO E., *Dirigenti, area P.O. e responsabili del procedimento: dopo il nuovo CCNL dell’area dirigenza*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 173.

42 BARUSSO E., *Dirigenti*, cit., p. 177.

È evidente come l'abolizione della suddetta figura nei comuni di ridotte dimensioni abbia notevolmente enfatizzato il ruolo del segretario, che in tali casi assume anche l'attività di coordinamento dei dirigenti e di indirizzo degli uffici .

5.1 IL MODELLO DI ROMA CAPITALE

Ferme le superiori riflessioni circa la sostanziale distanza tra i due ruoli, vi sono enti locali che , esercitando il margine di discrezionalità loro riconosciuto nell'ambito della potestà regolamentare di cui sono titolari , hanno previsto l'unione reale delle figure.

Roma Capitale ha previsto – nello statuto da ultimo approvato con deliberazione dell'Assemblea Capitolina n. 8 del 7 marzo 2013 (artt. 32 e 33) e nel regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi assunto con deliberazione della Giunta Capitolina n.384 del 26 ottobre 2013 (artt. 10 e 11) – che, “al fine di assicurare l'effettiva unitarietà della funzione di direzione complessiva dell'Ente e di garantire il buon andamento dell'attività amministrativa”, l'incarico di direttore generale può essere attribuito al segretario generale.

La suddetta commistione di incarichi è , secondo le sopracitate normative locali, in grado di “garantire la costante coniugazione della regolarità con l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa”, consentendo alla medesima figura di sovrintendere “alla regolazione organizzativa e pianificatoria delle attività”.

Sembrerebbe, quindi, che le perplessità circa la compatibilità di funzioni non siano state accolte da Roma Capitale.

Tale esperimento potrebbe essere oggetto di rilevante interesse degli studiosi, proprio al fine di accertare in via empirica se i dubbi esaminati nel paragrafo precedente siano effettivamente validi o se si tratti di mere disquisizioni dottrinali.

6. ATTO DI REVOCA

Nonostante la natura fiduciaria del rapporto tra segretario ed autorità locale, giurisprudenza consolidata ritiene che la revoca dall'incarico non possa fondarsi sulla mera frattura del vincolo di fiducia, non potendosi prescindere dal dettato normativo, che ex art. 100 TUEL richiede la trasgressione dei doveri d'ufficio⁴³. In altre parole, il segretario non può essere revocato ad nutum, ma solo per eventuali violazioni di legge.

Il procedimento di revoca trae inizio dalla puntuale e dettagliata contestazione degli addebiti relativi alle reiterate violazioni dei doveri d'ufficio; ad essa segue la convocazione (del segretario per l'audizione in sede) della Giunta comunale, con assegnazione di un congruo termine

⁴³ Cass. Civ., sez. Lav. , 23 Agosto 2003 n.12403 ; la revoca dell'incarico di segretario comunale richiede la gravità dei fatti che costituiscono violazione dei doveri d'ufficio ; detta violazione dev'essere valutata non in astratto , ma con riferimento alla situazione concreta , al fine di accertare il rispetto del canone di proporzionalità della sanzione e l'idoneità delle violazioni constatate a far cessare il rapporto fiduciario con il sindaco , sulla scorta di un giudizio che investa non tanto il fatto singolo , ma l'intera condotta addebitata , anche in presenza di infrazioni che , singolarmente , non giustificerebbero una valutazione di gravità .

per l'eventuale deposito di memorie difensive ⁴⁴, e la riunione della Giunta comunale ; eccezionalmente, visto l'evidente conflitto di interessi, la verbalizzazione della seduta è svolta da un assessore o dal vicesegretario, se nominato.

La proposta di deliberazione, sottoposta ai competenti responsabili ai fini dell'acquisizione dei pareri di regolarità contabile e tecnica, approvata nelle forme di legge, è poi oggetto di pubblicazione presso l'albo pretorio on-line⁴⁵. Pervenuti all'esito della procedura, si provvede alla comunicazione della deliberazione al segretario controinteressato (in copia conforme con relazione di notifica, o PEC se personale).

In caso positivo, il Sindaco emette il decreto di revoca ex art. 100 TUEL con efficacia subordinata alla verifica (ed al silenzio assenso, decorsi trenta giorni) del Dipartimento

44 "Conseguenza necessaria discendente dalla contestazione degli addebiti è la possibilità per il soggetto accusato di potersi difendere e , quindi , è inevitabile la formalizzazione di un procedimento amministrativo , volto alla revoca del segretario in carica " R.Pupilella , *La riforma degli enti locali* ,UTET , pag.430

45 Come osservato da Giuseppe Panassidi , con DPMC 26 Aprile 2011 sono state dettate le regole per pubblicare nell'albo on-line delle amministrazioni e degli enti pubblici gli atti delle procedure di evidenza pubblica e i bilanci . Tale disposizione ha completato il quadro normativo della disciplina delle pubblicazioni nei siti informatici delle pubbliche amministrazioni con efficacia di pubblicità legale . Dal 1 Gennaio 2013 gli oneri di pubblicità legale devono essere adempiuti in via telematica , non avendo più valore la pubblicità cartacea , e pertanto il processo di passaggio nelle pubbliche amministrazioni dalla pubblicità cartacea alla pubblicità on line delineato dall'art. 32 della legge 69/2009 , sarà definitivo . Il citato art.32 prevede, in particolare, che gli obblighi di pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi aventi effetto di pubblicità legale si intendono assolti con la pubblicazione da parte delle amministrazioni e degli enti pubblici obbligati nei loro siti informatici. Tale disposizione dà attuazione alla previsione generale prevista dall'articolo 54, comma 4bis, del Codice dell'amministrazione digitale d.lgs. n. 82 del 2005, secondo cui "la pubblicazione telematica produce effetti di pubblicità legale nei casi e nei modi espressamente previsti dall'ordinamento". Cfr. G. PANASSIDI, *La pubblicità on line per finalità di pubblicità legale degli atti amministrativi, dei bandi di gara e dei bilanci*, in Lexitalia, consultabile nella versione telematica all'indirizzo http://www.lexitalia.it/articoli/panassini_publicita.htm

della Funzione Pubblica e dell'ANAC (ex CIVIT).⁴⁶

Si procede, infine, alla pubblicazione dell'avviso di sede vacante ed all'attivazione del procedimento di nomina del successore.

A conferma dell'affermazione di una garanzia di autonomia del segretario nei confronti dei vertici politici dell'ente la disciplina della revoca, potendo operare solo in caso di gravi violazioni dei doveri d'ufficio, comporterebbe una sostanziale autonomia operativa del segretario nell'ambito delle proprie competenze. Il potere discrezionale di scelta del sindaco (pur dovendo l'atto di nomina essere adeguatamente motivato) sarebbe limitato al momento iniziale del rapporto di servizio mentre per il resto verrebbe ad instaurarsi un rapporto paritario, in cui al meccanismo di fiduciarità, farebbe da contrappeso la professionalità del segretario.

7. IL VICESEGRETARIO

Ai sensi dell'art. 97 TUEL il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la nomina del vice segretario, per coadiuvare il segretario nell'esercizio delle sue mansioni o sostituirlo in caso di vacanza, assenza o impedimento. Tale figura è spesso contemplata nel predetto regolamento al fine di assicurare la continuità dell'espletamento delle funzioni del segretario, che rimane il titolare esclusivo delle sue competenze, talora esercitate dal vice in sostituzione vicaria.⁴⁷ La sua nomina può, inoltre, risolvere situazioni delicate di conflitto di interesse, quali la

⁴⁶ Vedi nota 2

⁴⁷ OLIVERI L., *Il segretario*, cit., p.13.

commistione nel segretario comunale dei ruoli di ufficiale stipulante ed ufficiale rogante tipica dei comuni di ridotte dimensioni, privi di qualifica dirigenziale.

L'istituto della sostituzione differisce da quello della delega di funzioni poichè non prevede uno spostamento intersoggettivo o interorganico dell'esercizio di una funzione , di cui pur sempre rimane titolare il soggetto delegante , ma prevede solo l'intervento di una figura soggettiva diversa dal titolare nella medesima funzione e nei soli casi previsti dalla fonte che attribuisce il potere anche delegando se stessa oppure prevedendo , come nel caso degli enti locali , ipotesi di regolamenti di esecuzione che prevedono i casi speciali di attivazione oggettiva della sostituzione .Spesso al vice segretario è affidata la direzione di una struttura organizzativa dell'ente; a ciò consegue la spettanza della retribuzione di posizione e di risultato, con meccanismi simili a quelli operanti per il segretario stesso.

L'ARAN, nella risposta ad un quesito del settembre 2001, ha precisato che, invece, non deve essere corrisposta l'indennità di reggenza o supplenza ex l. n.604/1992 (disapplicata in forza del CCNL del 23 dicembre 1999), atteso che altrimenti verrebbero versati due diversi emolumenti per la medesima prestazione .⁴⁸

Giova, infine, precisare che, nonostante la "somiglianza funzionale", il vice costituisce una figura profondamente diversa rispetto a quella del segretario in quanto resta inquadrato nella struttura dell'ente, di cui è dipendente, e non instaura alcun rapporto con il Ministero.⁴⁹

48 BARUSSO E., *Dirigenti, area P.O. e responsabili del procedimento: dopo il nuovo CCNL dell'area dirigenza*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 122.

49 Cfr. PINTO F., *Diritto*, cit., p. 236.

CAPITOLO 3

RUOLO E FUNZIONI DEL SEGRETARIO COMUNALE :L'ART 97 DEL TUEL

Sommario : 1. Funzioni di collaborazione e assistenza giuridico amministrativa ; 2. Partecipazione alle sedute degli organi politici e verbalizzazione delle sedute ; 3. L'attività di rogazione dei contratti e di autenticazione delle scritture private nell'interesse dell'ente ; 4. Sovrintendenza alle funzioni dirigenziali ; 5. Segretario comunale e responsabile degli uffici dei servizi ; 6. Il segretario in convenzione; 7. Funzioni ulteriori attribuite dallo Statuto , dai regolamenti o conferite dal sindaco ;

1. FUNZIONI DI COLLABORAZIONE E ASSISTENZA GIURIDICO-AMMINISTRATIVA

Un primo ordine di funzioni svolte dal segretario comunale è di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi politici e gestionali dell'ente locale ex art.97 co.2 TUEL.

Per "collaborazione ed assistenza" si intende la partecipazione del segretario al processo di decisione degli organi politici , collaborando con gli stessi per il raggiungimento degli obiettivi di pubblico interesse e costituendo una sorta di "facilitatore" per l'attività di programmazione del vertice politico

e gestionale della struttura burocratica avendo cura di introdurre e di far implementare istituti e strumenti di innovazione e semplificazione all'interno , comunque , di un quadro e regole predefinito , in quanto resta indefettibile il requisito di garanzia della legittimità dell'attività amministrativa .

Il Ministero dell'Interno ha affermato⁵⁰ che l'attività di assistenza giuridico-amministrativa del segretario potrà esplicarsi "non solo a richiesta degli organi istituzionali , ma anche su iniziativa del segretario " potendosi esternare " con qualsiasi forma , pure quella scritta" e ciò "sia nella fase procedimentale di formazione degli atti , sia nella fase decisionale a proposito di tutti gli aspetti giuridici legati ad un efficace raggiungimento del fine pubblico ".

Tale funzione è quindi ben più ampia ed esorbita le normali funzioni di "cancelliere". Dal punto di vista contenutistico , infatti , le funzioni di assistenza e collaborazione comprendono qualsiasi tipo di attività idonea al fine di garantire il rispetto della legittimità dell'attività amministrativa. Esse saranno esercitate non solo su richiesta degli organi istituzionali , ma anche su iniziativa del Segretario e potranno essere esterne con qualsiasi forma , pure quella scritta.

Ben lungi dall'essere un mero esecutore materiale degli ordini dell'organo politico, il segretario fornisce un contributo informativo essenziale circa i necessari approfondimenti sulle questioni e sulle problematiche giuridiche oggetto di delibera⁵¹.

Il sindaco, la giunta ed il consiglio possono avvalersi del

50 Circolare Ministero dell'Interno , 15-07-1997 , n.18 , in G.U 29-07-1997 , n. 175 .

51 BRANDOLINI E., *La responsabilità degli amministratori locali. Giurisprudenza di condanna e di assoluzione*, Giuffrè, Milano, 2012,

suo qualificato patrimonio culturale e professionale richiedendone l'assistenza tecnico-giuridica in tutti quei casi in cui venga ritenuta opportuna: il segretario è infatti tenuto a fornire agli organi di governo locale ogni necessario ausilio e consulenza legale poiché il rapporto funzionale che lo lega al comune gli impone di collaborare in modo completo con l'amministrazione per l'ottimale perseguimento dei fini propri dell'ente⁵².

Tale ruolo è ulteriormente enfatizzato negli enti locali di ridotte dimensioni, ove spesso il segretario assolve anche alle funzioni gestionali dei responsabili dei servizi, provvedendo alla formulazione dei pareri di regolarità amministrativa e contabile ex art.49 TUEL.

Ad onori corrispondono altrettanti oneri, atteso che, secondo pacifica giurisprudenza, il segretario risponde in via amministrativa del parere di legalità reso, a prescindere dall'obbligatorietà o meno dello stesso⁵³.

Giova, inoltre, fare un cenno alla recente novella adottata dal d.l. n.174/2012, che ha inserito l'articolo 147 bis TUEL, affiancando al suddetto controllo preventivo sulla regolarità amministrativa (tramite parere) e contabile (attraverso il rilascio del parere o del visto attestante la copertura finanziaria) un controllo di tipo successivo sulla regolarità amministrativa, affidato, appunto, al segretario comunale.

Tale esame ,svolto secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario ,

⁵² ASTELGIANO G., *Ordinamento e gestione contabile-finanziaria degli enti locali*, Ipsoa, Milano, 2012

⁵³ Tra le altre Consiglio di Stato Sez. I., sentenza n. 154 del 7 aprile 2008

verte sulle determinazioni di impegno di spesa, sui contratti e sugli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento. È cura del medesimo segretario inviare le risultanze del controllo, con cadenza periodica, ai responsabili dei servizi,

unitamente alle direttive cui tali soggetti devono conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli OIV, quale documentazione utile per la valutazione della performance, ed infine al consiglio comunale.

Come osservato dalla dottrina, giova differenziare la periodicità della rendicontazione a seconda del destinatario: “è evidente che mentre i responsabili di servizio sicuramente necessitano di conoscere l’esito del controllo successivo con maggiore frequenza, anche al fine di poter perfezionare o modificare, per tempo, eventuali prassi amministrative o contabili non corrette od anche per l’eventuale autotutela amministrativa, diversamente l’esigenza conoscitiva dei revisori dei conti, degli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti e, infine, del Consiglio Comunale, è certamente da garantire in maniera meno ravvicinata nel tempo”⁵⁴.

2. PARTECIPAZIONE ALLE RIUNIONI DEGLI ORGANI POLITICI E VERBALIZZAZIONE DELLE SEDUTE

Il segretario comunale partecipa alle sedute degli organi collegiali con funzioni di ufficiale verbalizzante: ha, quindi, il delicato compito di trasporre nel verbale le decisioni

⁵⁴ MONEA P., *Dai pareri sulle proposte*, cit., in Lexitalia, Milano, 24 luglio 2013.

assunte dalla Giunta e dal Consiglio Comunale ⁵⁵.

Contestualmente alla verbalizzazione, assiste gli organi politici nella gestione dei lavori, nel vigilare sul rispetto dei regolamenti e nel fornire ogni utile chiarimento di natura giuridico-amministrativa e tecnica.

Uno dei meriti riconosciuti al TUEL è stato proprio quello di innovare la prospettiva – impiegata nel passato, ed in particolare dalla legge n.142/1990 – con riguardo a tale funzione del segretario comunale, garante della legittimità e correttezza delle delibere e non mero verbalizzatore inerte, piuttosto quale interfaccia istituzionale dell'intera attività dell'ente, con un'ampiezza di funzioni che non appare passibile di restrizioni ⁵⁶.

La verbalizzazione consiste nell'attestazione dei fatti avvenuti innanzi al verbalizzante, nel caso di specie il segretario: deve, pertanto, contenere tutti gli elementi formali del verbale (orario di inizio e di fine seduta, componenti presenti, la discussione, le deliberazioni assunte).

Tale strumento " ha l' onere di attestare il compimento dei fatti svoltisi al fine di verificare il corretto iter di formazione della volontà collegiale e di permettere il controllo delle attività svolte, non avendo al riguardo alcuna rilevanza l' eventuale difetto di una minuziosa descrizione delle singole attività compiute o delle singole opinioni espresse. D' altra parte deve aggiungersi che il verbale della seduta di un organo collegiale, quale il consiglio comunale, costituisce atto pubblico che fa fede fino a querela di falso dei fatti in esso attestati". ⁵⁷

Di norma il verbale dovrebbe essere steso contestualmente

⁵⁵ Nello stesso senso cfr. BERTUZZI R. – SALTARELLI M., *Temi svolti per i concorsi degli enti locali*, Maggioli, S.Arcangelo di Romagna, 2009

⁵⁶ Nello stesso senso Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 19 agosto 2009 n. 4982.

⁵⁷ Conforme Consiglio di stato, Sez. IV, 25/7/2001, n. 4074

alla seduta, tuttavia la giurisprudenza⁵⁸ consente che esso possa essere redatto in data immediatamente successiva, ed antecedente alla seguente seduta, così da assicurarne la maggiore esattezza possibile.

Nel corso della seduta il segretario si avvale di un "brogliaccio", ossia di una sorta di registro ove appunta sommariamente gli interventi ed i punti essenziali delle discussioni; non è raro che di fatto il verbale sia redatto da un dipendente del comune, preposto ad assistere il segretario, sotto la sua supervisione⁵⁹.

Giova precisare che gli appunti non hanno alcun valore giuridico sin quando non siano trasposti nel verbale, poi sottoscritto dal Presidente dell'organo consiliare, dal Segretario e dal Consigliere anziano e debitamente approvato dal Consiglio.

3. L'ATTIVITA' DI ROGAZIONE DEI CONTRATTI E DI AUTENTICAZIONE DELLE SCRITTURE PRIVATE NELL'INTERESSE DELL'ENTE

Il segretario comunale è individuato espressamente dall'art 97 co.4 lett.c) come il soggetto che "roga, su richiesta dell'ente, i contratti nei quali l'ente è parte e autentica scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente"

Comuni e province , dunque , per procedere alle stipulazioni dei contratti in cui sono parte o rispetto ai quali hanno interesse , debbono per legge rivolgersi al segretario , che

58 Ad esempio, v. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 20 giugno 1985 n. 321

59 TESSARO T., *La redazione degli atti amministrativi del comune*, Maggioli, S. Arcangelo di Romagna, 2013

nell'ambito dell'amministrazione locale è l'unico soggetto abilitato a svolgere tale funzione rogante . L'ente in presenza del segretario comunale non può incaricare di tale funzione nessun altro dirigente poichè l'art 107 co.2 del TUEL 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 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 esclude dunque che la funzione rogante possa essere svolta da un altro dirigente .

L'unica eccezione a questa disposizione è data dalla presenza nell'ente del vicesegretario il quale dispone della titolarità delle funzioni roganti ma esclusivamente quando sostituisca il segretario vacante , assente o impedito ⁶⁰.

La norma costituisce un forte ampliamento dei poteri di rogito dei segretari comunali, quali in precedenza potevano desumersi dalla norma contenuta negli artt. 87 e 89 della legge comunale e provinciale del 1934 (T.U. n. 383 del 1934).

Sulla base di queste due norme si perveniva alla conclusione che il segretario comunale potesse esercitare la funzione di ufficiale rogante per i contratti riguardanti alienazioni , locazioni , acquisti , somministrazioni ed appalti d'opera nell'interesse esclusivo dell'ente .

Si era affermata una linea interpretativa costante , sia dottrinarica che giurisprudenziale , che aveva individuato forti

⁶⁰ Il vicesegretario esercita la tipica funzione di sostituzione vicaria ; le sue competenze dunque non si aggiungono e non si aggiungono a quelle del segretario che le esercita in via esclusiva

limiti nell'esercizio della funzione rogante del segretario ⁶¹.

Tradizionalmente la sussistenza dell'interesse esclusivo del comune era ricondotta ad un'eccezione economica del termine : si ammetteva l'intervento del segretario rogante dell'atto 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 ⁶².

Nell'ordinamento vigente la legge richiede un unico presupposto : che il comune sia parte del contratto . La legge non impone più la sussistenza dell'interesse esclusivo dell'ente ma semplicemente la comparizione del comune (impersonato nel dirigente incaricato di dirigere gli organi amministrativi dell'ente) è da considerare come condizione necessaria e sufficiente per far scattare la competenza di rogito del segretario comunale .

Di fatto l'art.97 co.4 lett.c) del TUEL ha modificato il rapporto tra segretario e notaio : l'estensione della funzione rogante a tutti i contratti dei quali l'ente è parte porta il segretario come figura realmente alternativa a quella del notaio , nel senso che

61 Vedasi a proposito Consiglio Nazionale del Notariato , Commissione studi , 23 Settembre 1997 n. 1762 secondo il quale l'art. 17 , co.68 , lett.b) della legge 127/1997 (poi confluito nell'art 97 co.4 lett.c) del TUEL) " Costituisce un forte ampliamento dei poteri di rogito dei segretari comunali , quali in precedenza potevano desumersi dalla norma contenuta negli artt. 87 e 89 della legge comunale e provinciale del 1934 . Sulla base di queste due norme si perveniva alla conclusione che il segretario comunale potesse ricevere soltanto gli atti pubblici nei quali il comune dovevaritenersi soggetto all'obbligo di corrispondere le spese dell'atto , ai sensi dell'articolo 1475 c.c. "

62 Tale linea è stata confermata dal Ministero degli Interi con la circolare n.12/1991 la quale ha fornito l'indicazione secondo la quale la funzione rogante del segretario è prevista dall'ordinamento perchè idonea a produrre effetti favorevoli nella sfera economico-finanziaria dell'ente territoriale di appartenenza . Tali effetti favorevoli si compendiano sia nell'esonero dell'amministrazione locale dal carico delle spese che comporterebbe l'intervento del notaio , sia nella previsione di entrate aggiuntive nelle casse dell'ente in conseguenza dei diritti di segreteria (o di " rogito") di cui all'art.42 della Legge n.60/1962 .

l'ente sarà del tutto libero , in base a scelte discrezionali ed amministrative , di rivolgersi al segretario , o , in alternativa , al notaio per tutti gli atti inter vivos da stipulare per atto pubblico , dei quali sia parte .

L'ordinamento comunale , si osserva , in tal modo viola il criterio di neutralità dell'ufficiale rogante , posto dall'art. 28 numeri 2 e 3 della legge notarile ⁶³.

Occorre ancora chiarire il significato dell'espressione "nell'interesse dell'ente" : poiché si tratta di competenza certificativa attribuita al segretario comunale esclusivamente allorché venga ad essere impegnato il Comune, occorre concludere che l'interesse dell'ente locale preso in considerazione sia esclusivamente quello negoziale. Non può trattarsi di un interesse prettamente generale (ad esempio interesse urbanistico o tributario o d'igiene pubblica) perché in tal caso l'amministrazione comunale ha strumenti pubblicistici per realizzare le proprie finalità. Deve trattarsi, comunque, di attività negoziale di carattere privatistico, ancorché proiettata ad assecondare compiti pubblicistici.

E' opportuno ancora comprendere se la individuazione del Segretario come ufficiale rogante alla luce dell'art.97 co.4 lett.c) del TUEL si configura come una mera facoltà o , piuttosto , un obbligo dell'amministrazione comunale di avvalersi sempre e necessariamente dell'attività del

63 Secondo i citati numeri della disposizione , il notaio non può ricevere atti "2.se v'intervengano come parti la sua moglie, i suoi parenti od affini in linea retta, in qualunque grado, ed in linea collaterale, fino al terzo grado inclusivamente, ancorché v'intervengano come procuratori, tutori od amministratori;3.se contengano disposizioni che interessino lui stesso, la moglie sua, o alcuno de'suoi parenti od affini nei gradi anzidetti, o persone delle quali egli sia procuratore per l'atto, da stipularsi, salvo che la disposizione si trovi in testamento segreto non scritto dal notaio, o da persona in questo numero menzionata, ed a lui consegnato sigillato dal testatore.

segretario . A tal proposito il D.L n.90/2014 convertito in legge n. 114/2014 ha riformulato l'art. 97 co.4 lett.c) : il segretario infatti , " roga , su richiesta dell'ente , i contratti nei quali l' ente è parte e autentica scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente . "

Possiamo considerare la modifica (l'eliminazione del termine "può") come l'introduzione da parte del governo dell'obbligo dei segretari dell'attività di rogito ; in realtà , al di là delle effettive intenzioni del legislatore , si potrebbe sostenere , che già prima della recente novella , se l'ente locale di appartenenza lo avesse richiesto il Segretario non avrebbe potuto esimersi dal rogito dell'atto⁶⁴ .

Ad ogni buon conto, quale che sia la scelta dell'ente, essa deve trovare adeguata motivazione nell'eventuale atto di conferimento del rogito al notaio all'uopo individuato: ciò in forza dell'interesse economico sotteso alla riscossione dei diritti di segreteria⁶⁵ ed al simmetrico interesse a risparmiare risorse⁶⁶.

Quindi dove l'amministrazione debba stipulare il contratto ma le correlate spese di rogazione gravino sull'altra parte contrattuale, la scelta di affidare tale compito ad un notaio esterno troverebbe ulteriore supporto nella volontà di non gravare il segretario di pesanti adempimenti, quali ad esempio complesse visure catastali.

64 Vedasi per questa interpretazione il parere della Regione Piemonte n. 151/2009 dove è interessante anche la ricostruzione etimologica del termine rogare che nella sua accezione moderna non significa altro che produrre un atto su richiesta .

65 I diritti di segreteria sono quelle somme di natura tributaria percepite in relazione alla rogazione del contratto e che, pertanto, sono corrisposte al Comune ove le funzioni di rogazione siano svolte dal segretario; viceversa, ove la rogazione sia affidata a notaio esterno, i correlati diritti non sono evidentemente versati nelle casse comunali.

66 OLIVERI L., *Il segretario comunale ufficiale rogante*, cit., p. 25.

Non sono indicati limiti espressi agli atti suscettibili di rogito da parte del segretario: vi rientrano, pertanto, anche atti complessi, come transazioni e donazioni senza distinzione di contratti ad effetti reali o obbligatori.

Purtuttavia, al fine di evitare una significativa (e spesso incontrollata) lievitazione dello stipendio, nel sopra citato d.l. n.90/2014 (articolo 10), di riforma della P.A., sono venute meno le compartecipazioni ai diritti di rogito per i segretari comunali aventi qualifica dirigenziale o che, pur essendone privi, prestano servizio in enti in cui è presente la dirigenza; gli altri segretari comunali possono continuare a fruire della compartecipazione, entro e non oltre il limite del quinto dello stipendio in godimento.⁶⁷

Quanto all'autenticazione delle scritture private per la prima volta si dice chiaramente che il segretario comunale è competente anche a procedere alle autentiche di scritture private a contenuto negoziale. Va in proposito ricordato che la precedente disciplina non prevedeva che il segretario potesse autenticare scritture private contenenti negozi giuridici. Infatti la c.d. forma pubblica amministrativa veniva indissolubilmente correlata all'atto pubblico e non alla scrittura privata autenticata.

⁶⁷ Nella sentenza n.5183 del 12 Novembre 2015 i giudici del Consiglio di Stato si pronunciano sui criteri di calcolo dei diritti di rogito spettanti ai segretari comunali e provinciali. Precisato che “i diritti di rogito hanno una funzione di remunerazione di una particolare attività alla quale è correlata una responsabilità di ordine speciale e sorgono con l’effettiva estrinsecazione della funzione di rogante la quale, ancorché di carattere obbligatorio, eccede l’ambito delle attribuzioni di lavoro normalmente riconducibili al pubblico impiego”, il collegio ha chiarito che il terzo dello stipendio in godimento al segretario deve essere calcolato non sulla retribuzione astrattamente percepibile, bensì sulla retribuzione effettivamente maturata “a seguito ed in virtù della prestazione di servizio effettivamente svolta”.

Tali restrizioni sono venute meno quale conseguenza naturale del processo di uniformazione del diritto amministrativo alle regole del diritto comune⁶⁸.

Per fini ulteriormente esplicativi si rileva che l'atto pubblico fa piena prova sia della provenienza dell'atto dal pubblico ufficiale che lo ha formato sia delle dichiarazioni rese dalle parti in presenza del pubblico ufficiale medesimo.

4.SOVRAINTENDENZA ALLE FUNZIONI DIRIGENZIALI

Ai sensi del comma 4 dell'articolo 97 TUEL il segretario sovrintende

allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando sia nominato il direttore generale.

Il predetto rapporto di sovrintendenza esula dalla definizione stricto sensu gerarchica in quanto il segretario non può sostituirsi ai dirigenti nell'espletamento dei loro compiti istituzionali, salvo che lo Statuto, i regolamenti o il Sindaco non gli attribuiscono specifiche funzioni gestionali.

In tal senso si è infatti pronunciata la giurisprudenza di merito affermando che "ai sensi dell'art. 97 co. 4 lett. d) TUEL, il segretario comunale, anche se chiamato a sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti ed a coordinarne la relativa attività, non può di norma espletare compiti normalmente rimessi alla struttura burocratica in senso

68 Si pensi al comma 1 bis dell'art. 1 l. n.241/1990, ai sensi del quale "la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente".

proprio dell'ente locale, sostituendosi ai dirigenti, salvo eventuali ipotesi eccezionali di assenza, nei ruoli dell'ente locale, di dirigenti o di altri funzionari in grado di espletarne i compiti; in ogni caso, anche in assenza di personale con qualifica dirigenziale, l'attribuzione di compiti gestionali al segretario comunale non è automatica, ma dipende da una specifica attribuzione di funzioni amministrative, in base allo statuto o ai regolamenti dell'ente o a specifiche determinazioni del sindaco ⁶⁹.

Quindi l'attribuzione ex lege al segretario comunale di compiti di sovrintendenza e di coordinamento dell'attività di dirigente non può essere intesa, per ragioni di coerenza sistematica, nel senso che tali compiti implicino un potere di sostituzione del dirigente; un siffatto potere da un lato comporterebbe deroga alle attribuzioni di quest'ultimo, dall'altro determinerebbe la violazione della regola di diretta responsabilità del dirigente rispetto all'atto di esercizio di una funzione specificatamente attribuitagli.

Infatti le funzioni dirigenziali sono suscettibili di deroga solo mediante espressa disposizione legislativa, come incontrovertibilmente statuito dall'art. 4 co.3 TUI(d.lgs n.165/2001) e dall'art. 107 co.4 TUEL⁷⁰.

Pertanto ove il segretario sia anche direttore generale dell'ente, è titolare nei confronti dei dirigenti di poteri ben

69 Tar Piemonte Torino, sez. II, sentenza n. 2739 de 14 novembre 2008. Nello stesso senso si è pronunciata la Corte di Cassazione, Sezione Lavoro n.13708 del 12 Giugno 2007, la quale ha negato il potere avocativo, e quindi gestionale, del segretario comunale.

70 Il comma citato recita: "Le attribuzioni dei dirigenti indicate dal comma 2 possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative". Coerentemente il comma 4 dell'art. 107 TUEL recita: "Le attribuzioni dei dirigenti, in applicazione del principio di cui all'articolo 1, comma 4, possono essere derogate soltanto espressamente e a opera di specifiche disposizioni legislative".

più penetranti rispetto a quelli tipicamente riconducibili al segretario, ciò in quanto, ai sensi dell'art. 108 TUEL i dirigenti rispondono dell'esercizio delle funzioni loro assegnate al direttore generale.

A ciò consegue che le attività nelle quali si esprime per eccellenza tale sovrintendenza, quali la predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi ex art. 197 co. 2 lettera a TUEL e la proposta del piano esecutivo di gestione previsto dall'art. 169 TUEL, sono adottate dal segretario nelle sole ipotesi in cui questi assorba le funzioni del city manager .

In ultimo ci si domanda spesso in che cosa consista propriamente l'attività denominata coordinamento .

La dottrina ha avuto una visione un po' asettica ⁷¹ , collegandola più che altro con coordinazioni che si svolgono tra più enti , mentre nella specie da noi considerata il coordinamento del segretario opera all'interno dell'ente locale e si esaurisce nei confronti di altri soggetti inseriti nell'ente stesso per il raggiungimento delle finalità del medesimo .

Si tratta quindi senz'altro di un'attività tipica del coordinamento , con interventi che mirano ad impartire disposizioni generali per ordinare contemporaneamente l'attività di tutti gli uffici al raggiungimento di precisi risultati e con controlli circa l'effettivo raggiungimento di tali risultati , ma essa può assumere di volta in volta modalità diverse , come la circolare preventiva , il richiamo collettivo o singolare al

71 A.M Sandulli parla appunto di organi o enti che , pur non trovandosi in posizione di sovraordinazione gerarchica o direzionale , svolgono tale funzione la quale opera nei confronti di organi (o enti) autonomi preposti ad attività che , pur essendo distinte , siano destinate a essere ordinate secondo un disegno unitario in vista di risultati di interesse comune e consiste appunto nell'impartire le disposizioni idonee alla realizzazione del disegno unitario , nonchè nel vigilare sull'osservanza e sull'attuazione di esse .

rispetto di una specifica disposizione e , quando prevista dalla normativa interna , anche l'avocazione del procedimento .

In altre parole il coordinamento del segretario , proprio perchè attività interna all'ente , si modula in maniera diversificata , potendo arrivare in qualche caso ad una vera e propria attività tipica della sovraordinazione gerarchica , a seconda appunto di come è organizzato internamente l'ente .

5.IL SEGRETARIO COMUNALE E I RESPONSABILI DEGLI UFFICI E DEI SERVIZI

Il rapporto del segretario comunale e dei responsabili degli uffici e dei servizi è condizionato da due fattori: eventuale assorbimento delle funzioni del direttore generale e presenza o meno nell'ente locale di figure dirigenziali.

Nel primo caso il segretario esercita un più pregnante potere di coordinamento e di sovrintendenza nei confronti dei predetti responsabili, tipico del city manager.

Nel secondo caso è chiamato a svolgere funzioni gestionali e persino quelle dei responsabili, in primis l'emanazione dei pareri di regolarità tecnica e contabile ex art. 49 TUEL.

Si puntualizza che tale eventualità, circoscritta ai soli comuni privi di qualifica dirigenziale, consente al sindaco di attribuire al segretario la responsabilità della organizzazione di taluni uffici o servizi dell'ente, in alternativa ai responsabili in esame⁷².

E' utile , a questo punto, precisare la definizione di responsabili degli uffici e dei servizi . Il sindaco nomina ex art. 50 TUEL i responsabili, attribuendo e definendo gli

⁷² BARUSSO E. , *Diritto degli enti locali* , pag 249.

incarichi nelle modalità previste dagli artt. 109 e 110 TUEL .

Essi espletano le competenze per materie inerenti al settore al quale sono assegnati; assumono quindi gli atti di gestione tecnica, finanziaria, amministrativa in relazione alle attribuzioni di loro spettanza, nell'attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti dall'organo di indirizzo politico dell'ente, elencati nell'art. 107 TUEL⁷³. In altre parole, i responsabili degli uffici e dei servizi sono titolari di posizione organizzativa, che amministrano in piena autonomia di gestione le risorse umane, finanziarie e strumentali assegnate. La ratio dell'assegnazione di funzioni di tal genere al segretario, già oberato di sue attribuzioni, si rinviene proprio nelle dimensioni ridotte dell'ente, ed è la medesima ratio seguita nel conferimento di funzioni gestionali (in via del tutto eccezionale) agli assessori dei comuni con meno di 5.000 abitanti⁷⁴.

Una questione importante attiene alla possibilità e legittimità di

⁷³ Il co.3 dell'art 107 TUEL recita : "Sono attribuiti ai dirigenti tutti i compiti di attuazione degli obiettivi e dei programmi definiti con gli atti di indirizzo adottati dai medesimi organi, tra i quali in particolare, secondo le modalità stabilite dallo statuto o dai regolamenti dell'ente:*a)* la presidenza delle commissioni di gara e di concorso;*b)* la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso;*c)* la stipulazione dei contratti;*d)* gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa;*e)* gli atti di amministrazione e gestione del personale;*f)* i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai regolamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie; *g)* tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale;*h)* le attestazioni, certificazioni, comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza;*i)* gli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal sindaco. "

⁷⁴ Tale facoltà è prevista dall'art. 53 co. 23 l. n.388/2000, modificato dall'art. 29 co.4 l. n. 448/2001.

affidamento di incarichi dirigenziali al segretario comunale e alla conseguente funzione gestoria alla luce delle nuove e rilevanti funzioni di controllo ⁷⁵ affidate al segretario comunale , oltre che le rilevanti funzioni attribuite dalla legge in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione .

In materia il Ministero dell'Interno ⁷⁶si è soffermato sulla necessità della temporaneità ed eccezionalità dell'incarico ma essendo anteriore alle nuove disposizioni in materia di controlli , per evidenti ragioni , non si è soffermato sui rapporti tra le due disposizioni.

Successivamente , però , la Corte dei Conti , Sezione regionale per la Sardegna , che con deliberazione n.28/2013 si è pronunciata sul dibattito se , alla luce della nuova normativa , si possa o meno configurare un'incompatibilità per il segretario comunale titolare degli incarichi di responsabilità di

75 Per l'analisi della normativa in questione si rimanda al capitolo successivo .

76 Reperibile al link <http://incomune.interno.it/pareri/parere.php?prog=1658>. Il parere è ricostruito nell'articolo citato nella nota che precede come segue: “La norma di riferimento, alla base della diffusa scelta organizzativa di attribuire funzioni gestionali al Segretario comunale, è l'articolo 97, comma 4, lettera d) del TUEL, secondo la quale ad esso competono le funzioni specificamente elencate nell'articolo stesso, nonché tutte quelle che gli vengano attribuite dallo Statuto, dai regolamenti o gli siano conferite dal Sindaco. A questa previsione – molto ampia ed idonea, di per sé, a fondare normativamente l'attribuzione pressoché illimitata di compiti e funzioni di varia natura – fa da contrappeso, come opportunamente sottolineato dal parere ministeriale, l'articolo 1 del contratto collettivo nazionale integrativo di lavoro dei Segretari comunali del 22 dicembre 2003 (accordo n. 2) che, nel declinare le condizioni oggettive e soggettive necessarie a giustificare la maggiorazione dell'indennità di posizione disciplinata dall'art. 41 del CCNL stipulato il 16 maggio 2001 (quadriennio normativo 1998/2001), prevede espressamente, tra le condizioni soggettive, il conferimento di incarichi gestionali, precisando che “occorre che gli stessi siano conferiti in via temporanea, e dopo aver accertato l'inesistenza delle necessarie professionalità all'interno dell'ente”. La disposizione contrattuale richiamata , travalicando il contenuto letterale dell'art. 97, comma 4, lettera d), del TUEL, che non prevede limiti di sorta, introduce quindi i principi di “temporaneità” ed “eccezionalità” dell'attribuzione di funzioni gestionali al Segretario, in base all'assunto che le stesse spettino, in via principale e prioritaria, ai dirigenti o ai responsabili degli uffici e servizi.

servizi/settori/aree (attribuiti ex Tuel quindi) e le competenze di cui è investito in materia di controlli.

Diversi Autori avevano sollevato la problematica_ affermando come “a parere di molti, il segretario comunale, eventualmente incaricato della responsabilità dirigenziale di servizi o settori, riveste contemporaneamente il compito di controllore e controllato, presentando conseguenti profili di incompatibilità, dovendosi successivamente far carico dei compiti espressamente previsti ora dal novellato art. 148 d.lgs. 267/2000”.

Nel parere la Corte dei Conti evidenzia come il nuovo assetto di attribuzioni di compiti e funzioni in capo ai segretari non configura ipotesi di incompatibilità ; Per la sezione Sarda la concomitante autonomia normativa , organizzativa e regolamentare in capo agli enti locali e la possibilità di selezionare la loro concreta articolazione , da calibrare anche in riferimento alle caratteristiche dimensionali dei diversi enti , porta ad escludere un'ipotesi di incompatibilità tra la funzione di segretario comunale e di responsabile di un servizio o di un settore ⁷⁷.

⁷⁷ Per altra dottrina, Massimiliano Spagnuolo, *Il Segretario Comunale quale Giano biface gestore e controllore allo stesso tempo*, in Gazzetta degli enti locali, Maggioli editore del 19 marzo 2013 “La pronuncia non appare convincere completamente nella parte in cui non evidenzia l'assenza d' idonee garanzie a supporto delle accresciute funzioni e responsabilità del segretario. In particolare, la pronuncia non considera appieno, in ordine alla questione del nemo iudex in re sua, che la concreta attuazione della riforma negli enti di minore dimensione, si scontra con la nomina del segretario controllore quale Responsabile di servizio con piene funzioni gestionali. Per gli enti di maggiori dimensioni, poi, oltre a quanto già detto per gli enti più piccoli (8), tale conflitto emerge con particolare evidenza nell'ambito del controllo strategico, in relazione al quale il segretario comunale è sia membro obbligatorio e dell'organo controllore sia professionista nominato proprio dall'organo di vertice che a sua volta valuterà se modificare i propri programmi. Il nodo rimane, dunque, irrisolto, se alla riforma dei controlli interni non seguirà quella legata al ruolo del segretario e ai meccanismi della sua nomina. In effetti, a ben vedere, il dato testuale del secondo comma del nuovo art. 147-bis del t.u.e.l., così come introdotto dal d.l. 174/2012, prevede che il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato secondo principi

Il parere porta quindi a condividere l'opinione espressa dalla citata dottrina per la quale l'attribuzione di funzioni gestionali al Segretario, quale scelta organizzativa permanente, è ammessa senza particolari limitazioni da una parte della giurisprudenza, soprattutto , ma non solo , negli enti di minori dimensioni demografiche; deve tuttavia essere coordinata con la necessità di evitare l'inopportuna ed illegittima sovrapposizione del ruolo di controllore e di controllato.

6.IL SEGRETARIO IN CONVENZIONE

I comuni hanno la facoltà di stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale ; l'unico limite è rappresentato dall'appartenenza dei comuni aderenti al territorio della stessa sezione regionale dell'agenzia (Oggi Ministero).

generali di revisione aziendale. Il rinvio a tali principi dev'essere inteso in senso ampio, quale riferentesi ai precetti fondamentali che devono caratterizzare l'attività di revisione, tra cui assume primario rilievo quello dell'indipendenza del revisore. Indipendenza da intendersi non solo in senso formale, ovvero come insussistenza di condizioni di incompatibilità legale, ma anche sostanziale, quale obiettiva situazione operativa pienamente riconosciuta dai terzi. Rispetto al requisito di terzietà del controllore, quale condizione essenziale per poter svolgere tale compito, appare ormai antistorico il sistema di scelta del segretario da parte degli amministratori locali, un sistema del resto ormai completamente cassato dal giudice delle leggi. Del resto, se la l. 190/2012 prevede che negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione, appaiono ormai ineludibili le esigenze di una nomina non più legata sic et simpliciter alla volontà dell'organo politico di vertice, ma opportunamente filtrata da una predeterminazione di criteri e da un atto finale etero prodotto di matrice prefettizia.

E, precisando sul punto, occorre ribadire che la funzione anticorruzione deve inserirsi (senza comprometterla) nella generale funzione di sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e di coordinamento complessivo dell'attività gestionale e di attuazione degli indirizzi politici, mediante le quali il segretario è in grado di assicurare il complessivo buon andamento dell'amministrazione pubblica locale: insomma, deve essere resa coerente con la più generale funzione di direzione complessiva dell'ente già assegnatagli dall'ordinamento.

Solo attraverso questa stretta interrelazione nell'esercizio delle menzionate funzioni la nuova normativa potrà considerarsi foriera di miglioramenti ed innovazioni rispetto all'esistente, pena la sua riconduzione all'ormai nota categoria dei "meri adempimenti burocratici".

Occorre che gli enti locali interessati deliberino la convenzione, che deve analiticamente definirne durata, modalità di recesso, obblighi dei contraenti e garanzie reciproche, rapporti finanziari e ripartizione degli oneri, il sindaco competente della nomina e della revoca del segretario, entità dell'indennità aggiuntiva corrisposta al segretario in forza della maggiorata complessità di funzioni, fissandola nei limiti massimi previsti dalla contrattazione collettiva.

Aspetto interessante , soprattutto per gli enti di più piccole dimensioni , in materia di controlli interni è quello inerente la gestione in forma associata degli stessi .

Uno degli aspetti più interessanti , soprattutto negli enti di piccole dimensioni , inerenti alla gestione in forma associata degli stessi , riguarda la materia dei controlli interni .

Con la recente legge 213/2012 “il legislatore riconosce che talune tipologie di controllo non sono facilmente configurabili nell'ambito dei comuni di medie e piccole dimensioni così come ritiene che per talune tipologie occorre cadenzare nel tempo l'attuazione delle varie tipologie di controlli⁷⁸”.

Pertanto , in sintesi , possiamo affermare che il controllo di regolarità amministrativa e contabile, adeguatamente regolamentato ex novo, il controllo di gestione ex art. 147 co.2 TUEL, il controllo sugli equilibri finanziari sono obbligatori in tutti gli enti, anche quelli di più piccole dimensioni; il controllo strategico e quello sulle società partecipate a regime riguardano solo gli enti di maggiori dimensioni (popolazione

⁷⁸ MONEA P . , *Dai pareri sulle proposte di deliberazione al ruolo del Segretario Comunale nella nuova legislazione sul controllo , tra le disposizioni inerenti l'associazionismo e quelle collegate al controllo* , consultabile su www.segretaricomunalivighenzi.it

superiore a quindicimila abitanti) e trovano applicazione in questi ultimi solo dopo che tale riforma ha iniziato a produrre i suoi effetti per quelli di dimensioni notevoli (oltre centomila abitanti).

In caso di forme associative di enti locali in regime di convenzione, giova porre delle precisazioni con riguardo ai controlli successivi i quali operano sotto la direzione del segretario comunale.

Le maggiori criticità si registrano “nell’ambito di un’unione speciale le cui funzioni sono tutte accorpate presso la stessa: per queste ultime, quindi, è necessario che la funzione di segreteria venga anch’essa accorpata ed affidata ad un unico soggetto, ciò per coerenza dell’intero sistema. Diversamente per le unioni ordinarie se la funzione “Amministrazione generale, gestione finanziaria e controllo” e quindi anche quelle inerenti l’Ufficio finanziario saranno delegate all’Unione “ordinaria” anche in tal caso coerenza del sistema vorrebbe che le funzioni di controllo successivo, in quanto strettamente collegate a quelle esercitate in via preventiva, verrebbero svolte da un solo soggetto; residua in tal caso la possibilità che apposita regolamentazione tra i comuni aderenti, disciplini le modalità di svolgimento del controllo successivo (a carico di più segretari comunali) rispetto a quello preventivo a carico di un unico ufficio di ragioneria”⁷⁹

79 Vedi nota 16

7. FUNZIONI ULTERIORI ATTRIBUITE DALLO STATUTO , DAI REGOLAMENTI O CONFERITE DAL SINDACO

L'ente locale ha la possibilità di conferire al segretario funzioni ulteriori, mediante intervento del sindaco o esercizio della potestà statutaria o regolamentare dell'organo consiliare ex art.97 co.4 lett.d) del TUEL.

Quanto alle competenze attribuibili dalla fonte statutaria al Segretario Comunale esse saranno solo quelle non espressamente attribuite dalla legge ad altro organo . Non è così accolta quella tesi per cui vi sarebbe " la facoltà di attribuire al segretario tutte le funzioni ritenute opportune ⁸⁰" , in quanto in tal modo si consentirebbe alla fonte locale di derogare quella statale.

La Legge consente anche ai regolamenti comunali e provinciali di attribuire ulteriori competenze al Segretario . I regolamenti più idonei saranno quelli disciplinanti l'ordinamento degli uffici e dei servizi .

La giunta potrà attribuire ulteriori competenze al segretario nel rispetto delle scelte preventivamente effettuate dal consiglio in sede di statuto , di altri regolamenti di competenza consiliare e degli indirizzi generali sull'ordinamento di uffici e servizi , pure stabiliti dal consiglio .

Ulteriori competenze sono conferite al Segretario dal capo dell'amministrazione (il sindaco) con proprio atto . Anche in questo caso potranno essere conferite solo quelle funzioni non espressamente attribuite dalla fonte legislativa , statutaria e regolamentare ad altro organo .

Esistono poi delle fattispecie specifiche in cui è prevista la

80 Circolare Ministero Interno , n. 18/98 .

facoltà di delega di talune competenze da parte del sindaco ad una serie di soggetti , tra cui il Segretario , ovvero quelle competenze che gli sono attribuite quale ufficiale d'anagrafe e quale ufficiale di stato civile .

La ratio delle suddette ipotesi di conferimento di funzioni ulteriori si rinviene nella volontà del legislatore di lasciare al comune un margine di azione in più per soddisfare esigenze di economia organizzativa nonché per rendere meno rigida la gestione della macchina burocratica locale.

Le possibili attribuzioni al segretario sono le più varie, pur nei limiti del principio di pertinenza alle mansioni ed alle competenze professionali e culturali dell'ente. Il segretario può, ad esempio, occuparsi della levata dei protesti cambiari, dell'autenticazione delle sottoscrizioni, del rilascio di copie autenticate di documenti, o assumere compiti da cancelliere giudiziario (ove il titolare sia assente).

Viceversa una pacifica dottrina esclude che il segretario possa assumere il ruolo di componente dell'Organismo Indipendente di Valutazione.

Sul punto esaustive sono le risposte espresse dall'ANAC in data 26 novembre 2010 ai quesiti espressi dal Comune di Pastrengo e di Cantù, rispettivamente del 1 luglio e 10 novembre 2010: "La valutazione del Segretario comunale è effettuata dall'organo di indirizzo politico (Sindaco), dal quale dipende direttamente il valutato, su proposta dell'OIV. Il Segretario comunale non può far parte dell'OIV e, contemporaneamente, continuare a svolgere il proprio ruolo istituzionale nel medesimo ente".

CAPITOLO 4

LE NUOVE FUNZIONI NELL'EPOCA DELLA "RESPONSABILIZZAZIONE" DEGLI ENTI PUBBLICI

Sommario : 1. La "responsabilizzazione" della Pubblica Amministrazione ;
2. Il responsabile della prevenzione della corruzione ; 3. Segretario
comunale e controlli interni ; 4. Il responsabile della trasparenza

1. LA RESPONSABILIZZAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

A partire dagli anni Novanta si è diffuso nell'ordinamento giuridico italiano un cambiamento di prospettiva nella definizione del rapporto p.a.-cittadino, segnando il passaggio dalla tradizionale "supremazia" della pubblica amministrazione, nei confronti dell'utente privo di adeguati strumenti di tutela della propria posizione giuridica, alla "responsabilizzazione" della stessa.

Tale percorso è stato intrapreso con la legge n. 241/1990 sulla "Riforma delle autonomie locali", che ha, per la prima volta nella storia della p.a., "procedimentalizzato" l'azione pubblica, incastonandola all'interno di una forma prestabilita, con tempi, modalità e poteri precisamente definiti, favorendone la "personalizzazione"⁸¹.

⁸¹ L'obbligo di identificazione dei dipendenti pubblici che lavorano a diretto contatto con l'utenza consente al cittadino di prendere contezza della

"Reinventare"⁸² la pubblica amministrazione è divenuto l'ideale comune che ha dato luogo a sensibili mutamenti organizzativi, tecnici, istituzionali, stimolando quel processo di apprendimento sociale che si è rivelato estremamente utile per la diffusione di una nuova cultura, all'insegna del raggiungimento dei risultati e del rispetto delle logiche di un efficiente servizio alla collettività.

Il legislatore è più volte intervenuto nella predetta legge, mitigando sempre più gli aspetti di privilegio e sostituendoli a doveri e responsabilità verso l'utenza.⁸³

I principali interventi normativi che hanno contribuito al graduale cambiamento dei Enti Locali sono principalmente incentrati sui seguenti punti: a) L'adozione di una logica programmatica b) Il perseguimento di criteri di efficacia, efficienza ed economicità c) La ridefinizione del rapporto tra cittadino ed amministrazione locale d) Il graduale abbandono dei controlli formali in favore di un più attento monitoraggio della gestione.

Il cd. "Decreto Brunetta" (d.lgs. n. 150/2009) ha novellato significativamente la disciplina previgente, intervenendo su più fronti; in via esemplificativa vanno citate la modernizzazione dell'apparato burocratico in chiave

persona che in quel momento rappresenta la p.a. A ciò si aggiunga la necessaria nomina (dell'unità organizzativa e del responsabile del procedimento, quale soggetto deputato al compimento delle operazioni procedurali e valido interlocutore dell'utente interessato).

82 La formula "reinventing government", di origine statunitense (Osborne D. - Gaebler T. (1992), *Reinventing Government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector from Scholhouse to Statehouse, City hall to the Pentagon. Reading, MA: Addison Wesley*) sin dall'inizio dei rivolgimenti nel settore pubblico, in qualunque paese, ha giocato un ruolo cruciale e la sua valenza è destinata a perdurare.

83 Giova, tuttavia, precisare che tale sovraordinazione persiste e deve permanere, in forza della natura superiore della funzione pubblica esercitata dalla p.a..

manageriale, la valutazione del personale (dipendente e dirigenziale), l'eliminazione dell'automatica attribuzione delle progressioni economiche e di carriera, sostituita da ripartizione meritocratica delle premialità.

Si è, inoltre, modificato l'art. 21 TUIP (Testo unico del pubblico impiego), ascrivendo al dirigente la nuova forma di responsabilità per culpa in vigilando, ossia la mancata vigilanza sul rispetto da parte dei dipendenti di adeguati livelli di prestazione.

Coerentemente si è introdotta la carta dei servizi, atto mediante il quale la p.a. si autoimpone standard di qualità e quantità nell'erogazione di funzioni e servizi verso la collettività, la cui violazione implica per l'utenza la possibilità di promuovere la class action e la richiesta stragiudiziale di indennizzo⁸⁴.

In definitiva, la tendenza è stata quella di accrescere e diffondere la responsabilizzazione dell'operatore pubblico, al fine di ottenere una maggiore oculatezza nelle scelte di amministrazione ed una gestione ispirata a criteri di razionalità economica nell'acquisizione e nell'impiego delle risorse e di trasparenza informativa.

Ne consegue una maggiore responsabilità degli stessi enti, e quindi di chi li amministra, a ricercare un proprio equilibrio economico attraverso la statuizione di tributi, le decisioni relative ai prezzi da applicare ai servizi offerti, e persino la possibilità di disporre del proprio patrimonio e di ricorrere al prestito come fonte di finanziamento.

Al pari di regioni e Stato, le autonomie locali posseggono dignità e legittimazione, pur nella diversità delle rispettive

⁸⁴ Tali strumenti sono disciplinati dal d.lgs. n.198/2009 e dalla l. n.69/2009.

competenze, essendo la potestà legislativa attribuita allo Stato ed alle Regioni e riconoscendosi a Comuni, Province e Città metropolitane la natura di enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni, secondo quanto previsto dall'articolo 114 della Costituzione.

Con precipuo riguardo alla figura del segretario comunale, la legge n. 190/2012, in materia di contrasto alla corruzione nella p.a., ha attribuito la qualifica di responsabile della prevenzione della corruzione e di responsabile per la trasparenza negli enti locali al segretario comunale, salvo che, con apposita delibera motivata, la Giunta comunale decida di conferirla ad un dirigente dell'amministrazione.

Con tale intervento normativo il legislatore ha riposto notevole attenzione sulla figura del segretario, ritenendo che l'affidamento del suddetto incarico di responsabile della corruzione potesse contribuire notevolmente ad enfatizzarne le funzioni, già significative, espletate ai fini del contrasto dell'illegalità.

2. IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Nell'ambito delle misure adottate per contrastare la corruzione e l'illegalità all'interno della pubblica amministrazione, il segretario è chiamato a giocare un ruolo di primo piano . È quanto si ricava dalla legge n. 190/2012 .

Il comma 7, parte seconda dell'art. 1 della legge n. 190/2012, prevede che “Negli enti locali, il responsabile della

prevenzione della corruzione è individuato, di norma⁸⁵, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione". La scelta di privilegiare il segretario quale responsabile della prevenzione della corruzione farebbe supporre che il legislatore stia pensando di ridefinire il ruolo del segretario facendo una marcia indietro rispetto ai tentativi di ridimensionare tale figura.

Si tratta di una norma che incide sull'organizzazione dell'ente locale, materia non ricompresa tra le competenze legislative statali e rispetto alla quale la Costituzione riserva al legislatore statale solo la disciplina degli organi di governo⁸⁶, salvo i casi in cui la Corte Costituzionale ha ammesso interventi legislativi statali giustificati da esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

Secondo il disegno del legislatore del 2012, il responsabile della prevenzione, pur con dei compiti specifici, non ha una funzione di gestione né di repressione di fattispecie di corruzione, ma il suo scopo è quello di agire sui modelli comportamentali dei funzionari, prevenendo il sorgere di fenomeni corruttivi attraverso il monitoraggio dell'attività e la pianificazione degli interventi.

Per cui il contrasto alla corruzione viene visto, nella pubblica amministrazione, come esercizio di potere che conforma e condiziona i comportamenti amministrativi e ciò corrisponde ad un modello chiaro del legislatore che ha scelto la strada del

85 La disposizione utilizzando l'espressione "di norma" e rendendo possibile una diversa e motivata determinazione assume un carattere cedevole. BARBERA P., *Istituzioni locali*, Giappichelli, Torino, 2007, pag.373 si chiede se "la strada della legislazione statale cedevole può insomma costituire un saggio punto di equilibrio tra le ragioni dell'autonomia (normativa ed organizzativa) e quella del rigore e dell'effettività della tutela di valori fondamentali per la convivenza civile."

86 MERLONI F. VANDELLI L. (A cura di) *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Passigli, Firenze, 2010.

controllo diffuso su tutte le attività seppure mediante la selezione dei rischi ritenuti più significativi , ma accentrando le funzioni in un unico soggetto e prevedendo l'adozione di alcuni strumenti , tra cui il piano è quello più importante .

A conferma del nuovo orientamento si prende atto che la scelta del segretario, quale responsabile della prevenzione della corruzione, è scontata, ricorrendo ad altra opzione solo e in quanto “motivata”. Si esclude, però, che tali motivi possano appuntarsi sulla “specchiata condotta” del segretario in quanto, se così fosse, verrebbe messa in gioco la stessa permanenza del segretario in comune. Si esclude, altresì, che i motivi di una differente scelta possano essere ricavati per ragioni professionali in quanto nessun altro dipendente locale potrebbe esercitare con maggior competenza le incombenze (di legittimità e gestionali) che il nuovo compito comporta. Solo il caso della presenza del direttore generale (ove nominato) o del comandante della Polizia locale nelle strutture organizzative complesse potrebbero indurre l'amministrazione a valutare una scelta alternativa.⁸⁷

Quindi solo in via eccezionale la nomina del responsabile della prevenzione della corruzione può essere indirizzata a dirigenti locali nominati ex art. 110 TUEL⁸⁸.

⁸⁷ La legge 190 del 2012 prevede la nomina di un unico referente con l'intento di concentrare in un unico soggetto le iniziative e le responsabilità per il funzionamento dell'intero meccanismo della prevenzione della corruzione .Ciò esclude secondo la circolare n.1 del 2013 della Funzione Pubblica , la possibilità di nominare più di un responsabile nell'ambito della stessa amministrazione , poichè ciò comporterebbe una frammentazione della funzione ed una diluizione della responsabilità e non sarebbe funzionale all'elaborazione della proposta di piano , che viene configurato dalla legge come documento unitario e onnicomprensivo .L'intesa in conferenza unificata del 24 Luglio 2013 prevede tuttavia la possibilità di nominare più referenti , purchè il responsabile resti unico .

⁸⁸ Occorre poi evitare situazioni, anche potenziali, di conflitto di interesse; pertanto è opportuno non attribuire tale incarico ai dirigenti degli uffici soggetti a maggior rischio di corruzione, come l'ufficio

Quanto ai compiti del segretario come responsabile della prevenzione della corruzione in primo luogo egli deve provvedere "alla verifica dell'efficace attuazione del piano"⁸⁹.

Entro il 31 gennaio di ogni anno l'organo di indirizzo deve adottare il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica. Il responsabile, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione.

La mancata predisposizione del piano e dell'adozione delle predette procedure di selezione e formazione costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale.

Il piano in esame deve individuare le attività sottoposte ad un più elevato rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti ex articolo 16, comma 1, lettera a-bis TUIPI. Deve, inoltre, prevedere meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione, obblighi di informazione nei confronti del responsabile, adempimenti strumentali all'attività di vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del piano.

Il piano consente il monitoraggio del rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti, dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di vario genere,

contratti, l'ufficio procedimenti disciplinari, l'ufficio preposto alla gestione del patrimonio.

89 Art. 1 co.10 lett. a) della legge 190/2012

anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra titolari, amministratori, soci, dipendenti degli stessi soggetti e dirigenti e dipendenti dell'amministrazione.

Il responsabile, nell'attività di vigilanza sull'osservanza del piano, ne constata l'idoneità allo scopo perseguito, svolgendo un ruolo propositivo circa le modifiche che appaiano necessarie ai fini di una più esaustiva lotta alla corruzione dell'amministrazione interessata, agevolando altresì, ove opportuno, l'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici a rischio.

Dalla lettura della norma desumiamo che tale attività presenta due profili: di legittimità e di gestionalità. Risponde al profilo della legittimità il fatto che la verifica è sempre un puntuale riscontro formale delle fonti del diritto (leggi, regolamenti ecc.), a quello della gestionalità il fatto che il riscontro riguarda l'efficacia e l'efficienza dell'attuazione del piano. Ciò comporta che il segretario sia anche in grado di valutare le ragioni degli scostamenti tra ciò che è stato programmato e ciò che sia stato attuato e sia in grado di proporre modifiche al piano non solo in caso di scostamenti patologici ma anche "quando intervengono mutamenti dell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione". Ne discende che il segretario debba godere di un potere gestionale delle risorse umane tale da poter essere credibile allorché il suo controllo si estenda sino al punto di proporre le modifiche del piano stesso all'organo politico di indirizzo al quale compete l'approvazione. La natura gestionale della verifica posta in capo al segretario come responsabile della prevenzione della corruzione è confermata dal fatto che egli in secondo luogo provveda alla "

rotazione degli incarichi ⁹⁰ d'intesa con il dirigente competente che si configura nel dirigente da cui dipendono gli uffici sottoposti a rotazione .

In ultimo egli ha il compito di " individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11"⁹¹ ."Fuori dal contesto della circoscritta interpretazione della norma, si auspica che la formazione di questo tipo sia allargata alla maggior parte dei dipendenti pubblici in quanto si ritiene che non vi siano settori della pubblica amministrazione che non siano a rischio di corruzione. Ovviamente, la rotazione è condizionata dalla specificità dell'organizzazione di ogni ente.

3. SEGRETARIO COMUNALE E CONTROLLI INTERNI

Complementari alle misure anticorruzione, previste dalla legge n. 190/2012, intervengono le misure adottate con DI n. 174 del 10 ottobre 2012 mirate a rafforzare i controlli in materia di enti locali.

Il ruolo e la funzione dei controlli interni appaiono strettamente legati alla importante evoluzione che il modello di Pubblica Amministrazione ha conosciuto in particolare a partire dagli anni '90 ; come è noto , infatti , a fronte di un'impostazione tradizionale legata ad un concetto imperativo di attuazione della funzione , si è gradualmente fatto strada un modello radicato sui principi di efficienza , trasparenza , verificabilità dell'agire amministrativo rispetto alle esigenze degli amministratori , i quali cominciano a rivestire il ruolo , piuttosto che di destinatari dell'esercizio di un potere , di titolari del

90 Art 1 co.10 lett b) della legge 190/2012

91 Art 1 co.10 lett c) della legge 190/2012

diritto ad una prestazione di livello adeguato ⁹².

La legittimità formale dell'agire amministrativo costituisce uno degli elementi della "buona amministrazione"⁹³ e deve essere garantita attraverso strumenti che non costituiscano ostacolo al raggiungimento degli obiettivi prefissati .

Una tale evoluzione ha ovviamente attribuito più peso ai principi di efficienza ed efficacia della Pubblica Amministrazione , definibili rispettivamente come il rapporto tra il risultato dell'azione e quantità di risorse impiegate per ottenerlo , e rapporto tra ciò che si è effettivamente realizzato e ciò che , in base ad una precedente programmazione , si era posto come obiettivo da realizzare⁹⁴ , dando inizio a criteri di tipo aziendalistico che spesso hanno a che fare solo in parte con lo strumentario tipicamente giuridico .

Come più volte ribadito nei dibattiti e negli scritti che si sono succeduti a seguito del DL. 174/2012 e della successiva legge di conversione n. 213/2012, l'impianto del sistema dei controlli interni, malgrado le modifiche intervenute nel tempo, soprattutto ad opera di interventi legislativi sulla ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e sulla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché sulla spending review, sostanzialmente riproduce nei tratti generali quello disegnato dal decreto legislativo n.286 del 1999.

Come segnalato da attenta dottrina⁹⁵ “con il decreto legislativo n.286 del 1999, si introduce un sistema articolato di controlli interni alle amministrazioni e si pone al centro di tali controlli

⁹² Di "rinnovato , più democratico rapporto tra amministrato e amministrazione " parla L.SAMBUCCI , *Studi sui controlli amministrativi* , Torino , 2005 .

⁹³ Cfr S. CASSESE , " *Il sistema amministrativo italiano* " Bologna , 1983

⁹⁴ Cfr R. D'AMICO , A. PETRALIA , F. RANIOLO , *Manuale di scienza dell'amministrazione* , Roma , 1992

⁹⁵ G. Colombini: “ *Corte dei Conti e controlli interni* ” atti del Convegno su “150 anni della Corte dei Conti .” Roma 2012

l'attività delle amministrazioni pubbliche ed i risultati da queste conseguiti. Il tutto in un contesto che, alla riduzione drastica del controllo (esterno) preventivo di legittimità sui singoli atti, contrappone da un lato la centralità del controllo (esterno) successivo sulle gestioni pubbliche e dall'altro un sistema di controlli interni nelle amministrazioni pubbliche “.

E' quindi opinione oramai acquisita che il nuovo sistema dei controlli interni costituisca un rafforzamento di quanto già espresso dalla legislazione precedente volto ad affermare la funzionalità dell'azione amministrativa facendo emergere , da un lato , la responsabilità politica nello svolgimento delle funzioni pubbliche , dall'altro , la responsabilità degli organi di direzione nel supportare quelli di indirizzo politico nell'individuazione delle priorità di intervento rispetto ai risultati ottenuti .

L'idea di base è quella secondo la quale “il vertice politico, all'inizio di ogni esercizio finanziario definisce gli obiettivi da perseguire e li assegna ai dirigenti contestualmente alle risorse necessarie per conseguirli. Sul piano organizzativo l'amministrazione si dota di un sistema di controllo interno o nucleo di valutazione, al fine di verificare il raggiungimento degli stessi. I rapporti predisposti da tale sistema rendono dunque possibile sia l'emersione della responsabilità dirigenziale sia la coerenza degli obiettivi politici e l'adeguatezza delle risorse assegnate per raggiungerli”.⁹⁶

E' in tale contesto che possiamo inserire le nuove disposizioni in materia di "rafforzamento dei controlli interni" soprattutto in ordine alle funzioni del segretario comunale ⁹⁷.

⁹⁶ G. Colombini , opera citata

⁹⁷ Funzioni che possono essere inquadrare non solo in un'ottica di controlli di legalità ma anche di efficienza e di qualità .

Prima di analizzare la figura del segretario relativamente a ciascun tipo di controllo è utile fare qualche considerazione di carattere generale.

L'art 147 co.4 Tuel afferma che l'organizzazione dei controlli interni è partecipata da una pluralità di figure amministrative tra cui il segretario dell'ente ; le altre sono il direttore generale e i responsabili dei servizi e le unità di controllo , laddove istituiti .

Il richiamo esplicito del legislatore alle figure amministrative indica la volontà chiara ed inequivocabile di disegnare un procedimento complesso nel quale è obbligatoria la partecipazione procedimentale interna del segretario , il quale qui vede declinata la funzione di riferimento dell'art 97 co.2 Tuel .Combinando l'art 97 co.2 e l'art 147 co.4 si deduce che la funzione del segretario è quella di collaborare (collaborazione intesa come consulenza di alto livello tecnico che le norme pretendono dal segretario comunale e provinciale) ma soprattutto di partecipare all'attività di controllo conformativo di un'attività .

Una prima questione attiene alla possibilità e legittimità di affidamento di incarichi dirigenziali al Segretario Comunale e , pertanto , della conseguente funzione gestoria oltre che delle rilevanti funzioni attribuite in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione ⁹⁸. In materia il Ministero dell'interno si è soffermato sulla necessità della temporaneità ed eccezionalità dell'incarico ma , essendo l'intervento ministeriale anteriore

98 Per SILVIA SALVAI in "*Personale news*" "la scelta del legislatore di individuare il Segretario Comunale quale cardine del sistema dei controlli interni e del complesso e ambizioso meccanismo previsto dalla legge 190/2012 in materia di contrasto alla corruzione all'interno degli Enti locali , rende sempre meno difendibile la scelta di affidare ad esso funzioni gestionali ."

alle nuove disposizioni in materia di controlli , per evidenti ragioni non si è soffermato sui rapporti tra le due disposizioni . Diversi autori⁹⁹ avevano sollevato la problematica affermando come "a parere di molti , il Segretario Comunale , eventualmente incaricato della responsabilità dirigenziale di servizi o settori , riveste contemporaneamente il compito di controllore e controllato , presentando conseguenti profili di incompatibilità , dovendosi successivamente far carico dei compiti espressamente previsti ora dal novellato art. 148 d.lgs. 267/2000". La Corte dei Conti , Sezione regionale per la Sardegna , con deliberazione n.28/2013 si è pronunciata sul dibattito non ravvisando la sussistenza di contrasto interpretativo tra l'applicazione della previsione di cui all'art. 97 co.4 lett. d) e delle disposizioni , così come innovate , in tema di controlli interni . Per la Corte dei Conti sarda , la concomitante autonomia normativa , organizzativa e regolamentare riconfermata dal legislatore in capo agli Enti Locali e la possibilità loro rimessa di selezionare la concreta articolazione delle modalità dei controlli portano ad escludere un'ipotesi di incompatibilità tra la funzione di Segretario Comunale e di responsabile di un servizio o di un settore . Per la dottrina¹⁰⁰ "la pronuncia non appare convincente completamente nella parte in cui non evidenzia l'assenza d'idonee garanzie a supporto delle accresciute funzioni e responsabilità del Segretario Comunale .In particolare la pronuncia non considera appieno che la concreta attuazione della riforma negli enti di piccole dimensioni si scontra con la

99 SORGENTE N. , *Il rafforzamento del sistema dei controlli interni negli enti locali alla luce del d.l 174/2012 ed i suoi riflessi nello status del Segretario Comunale* , in www.ambientediritto.it.

100 SPAGNUOLO M. , *Il segretario comunale quale giano bifronte gestore e controllore allo stesso tempo* , in "Gazzetta degli enti locali " 19 Marzo 2013

nomina del Segretario controllore quale responsabile di servizio con piene funzioni gestionali .

E' presente un rapporto di genere e specie tra la funzione di sovrintendenza e quella di partecipazione ; possiamo affermare che il termine "partecipa" acquista valore dalla lettura del co.4 citato . La partecipazione del segretario comunale all'organizzazione del sistema dei controlli interni costituisce l'esercizio dell'attività di sovrintendenza delle funzioni di gestione dei dirigenti locali . L'atto di sovrintendere è prerogativa specifica di questa figura ed è ad esercizio obbligatorio ¹⁰¹ , obbligatorietà funzionale ai compiti di assistenza e collaborazione che sono il proprium del segretario comunale .

L'eventuale delega di queste funzioni apparso nella prassi sembra essere fugato da una risposta del tutto negativa poichè il legislatore ha individuato la funzione di controllo tra le funzioni fondamentali¹⁰² , riservate alla sua esclusiva

101Aspetto da sottolineare poichè alcune funzione del segretario sono , invece, ad esercizio facoltativo . Si pensi alle funzioni notarili in materia di stipulazione dei contratti

102L'individuazione delle funzioni fondamentali è stata piuttosto tormentata. Occorre rammentare che l'art.117 , co.2 lett.p) Cost. riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di "legislazione elettorale , organi di governo e funzioni fondamentali di comuni , province e città metropolitane ." Quanto alle funzioni fondamentali di comuni l'art. 2 della legge 5 Giugno 2003 n.131 (modificato poi dall'art 1 della legge 28 maggio 2004 n. 140 e successivamente dall'art.5 della legge 27 dicembre 2004) assegnava al governo la delega , da esercitare entro il 31 dicembre 2005 , per la "individuazione delle funzioni fondamentali , ai sensi dell'art .117 co.2 lett.p) Cost . , essenziali per il funzionamento di comuni , province e città metropolitane nonchè per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento ".Si prevedeva anche una "valorizzazione dei principi di sussidiarietà , di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo di assicurare l'esercizio da parte del livello di ente locale che , per le caratteristiche dimensionali e strutturali , ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i comuni" . La delega non è stata esercitata sicchè la prima , provvisoria, individuazione delle funzioni fondamentali si è avuta , nell'ambito del processo di attuazione del cosiddetto "federalismo fiscale " , con l'art.21 della legge 5 Maggio 2009 n.42 , orientata in particolare ,secondo il co.2 , alla "determinazione dell'entità e del

competenza ex art. 117 . co. 2 lett. P della Costituzione .

La competenza primaria dello Stato di questa funzione coadiuva l'argomentazione secondo cui l'istituto della delega è eccezionale nel diritto pubblico e non è un istituto di carattere generale. E' fatto salvo l'istituto della sostituzione , incarnata nella figura del vicesegretario , che sostituisce il titolare della funzione nei casi previsti dal regolamento interno.

Relativamente al ruolo del segretario comunale e controlli interni alcune osservazioni vanno riservate alle ipotesi in cui all'interno dell'organizzazione comunale sia prevista la figura del direttore generale . La presenza del direttore confina il segretario ad una partecipazione meramente di controllo ; resta il profilo dell'assistenza giuridica ma sparisce quello dell'organizzazione che è competenza del direttore generale cosicché le funzioni del segretario sono spiccatamente consulenziali e di assistenza volte più a risolvere nodi giuridici che organizzativi .

La tematica ,comunque, è confinata , dopo la novella , alle grandi amministrazioni poichè l'art. 108 Tuel prevede la possibilità di nominare il direttore generale solo negli enti con più di centomila abitanti¹⁰³.

La figura del segretario comunale negli enti di maggiori

riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale " di comuni e province . In attesa dell'emanazione della legislazione delegata , il co,3 dello stesso art.21 ha "provvisoriamente" individuato per i comuni una serie di funzioni (funzioni di amministrazione generale , di polizia locale ...) .Nell'esercizio della delega è intervenuto poi l'art. 3 del decreto legislativo 26 novembre 2010 , n. 216 che ha ribadito l'individuazione "in via provvisoria" delle funzioni fondamentali di cui all'art.21 delle legge n.42 del 2009 precisando che cio avveniva fino " alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione di funzioni fondamentali di comuni , città metropolitane e province " .

103Il limite di popolazione è stato elevato da 15.000 a 100.000 abitanti dall'art. 2 , co.176 . Lett. D) della legge 23 dicembre 2009 , n. 191 (legge finanziaria 2010) , successivamente modificato dal d.l 25 gennaio 2010 n.2 , convertito con le modificazioni della legge 26 marzo 2010 n.42 .

dimensioni e nel caso della compresenza del direttore generale potremmo dire resta piuttosto ancorata alla figura tradizionale : la sua presenza è sempre ammessa e dovuta ma è limitata ai soli aspetti di verifica della conformità dell'azione amministrativa mentre il direttore acquisisce e gestisce la sovrintendenza delle posizioni dirigenziali .

_ Il segretario e il controllo della regolarità amministrativa nella fase preventiva

Anche nella stesura del novellato art. 49, comma 2, Tuel permane in capo al segretario il compito di esprimere il parere di regolarità tecnica e quello di regolarità contabile, allorquando il comune non abbia i responsabili dei servizi.

La conferma è significativa in quanto viene riconosciuto al segretario una professionalità che lo rende prezioso per ogni soluzione organizzativa dell'ente.

Resta tuttavia aperta la questione della valenza normativa della proposizione linguistica "il parere è espresso dal segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze" che viene testualmente trasportata dalla vecchia alla nuova versione dell'art. 49, comma 2, Tuel.

La problematica è stata affrontata da taluni commentatori ¹⁰⁴, i

104 Si veda *Diritto e pratica amministrativa* de "Il Sole 24 Ore", Febbraio 2013: "secondo alcuni, tali competenze rientrerebbero nel bagaglio culturale di base del segretario (conoscenze professionali minime ed indispensabili per iniziare la carriera); per altri, invece, tali competenze rientrerebbero nello specifico bagaglio professionale (differenziato) di ciascun segretario. Poiché i controlli di regolarità tecnica e contabile richiedono una specifica professionalità (che va dallo stato civile ed anagrafe, alla ragioneria, ai lavori pubblici, all'urbanistica, ecc.). Se si aderisse alla prima tesi, si rischierebbe o di porre arbitrariamente sullo stesso piano i pareri dei responsabili dei servizi e quelli del segretario, pur essendo qualitativamente diversi per spessore professionale; oppure, se si tenesse conto della diversità di tali pareri, si dovrebbe prendere atto che nei Comuni, dove non vi sono i responsabili dei servizi, i pareri espressi dal segretario sono da ritenersi di serie B. Egualmente azzardata sarebbe la tesi secondo la quale, in ogni caso, il segretario potrebbe sostituire in via permanente le figure dei responsabili dei servizi. Chi propende per questa tesi parte da un assunto secondo il quale chi dirige è perfettamente in grado di

quali affrontano la questione dal punto di vista soggettivo : partono dall'esame delle conoscenze del segretario e dal suo bagaglio culturale per giungere alla conclusione di una sua virtuale responsabilità nel parere reso .

La valutazione soggettiva però risulta non applicabile a tutte le fattispecie e , peraltro , la valutazione dell'aspetto soggettivo da parte del giudice deve sostanziarsi in condotte negligenti , imperite , imprudenti , superficiali o noncuranti in relazione alla applicazione di discipline normative .

Una diversa impostazione potrebbe quindi cogliersi in un'interpretazione sistematica delle nuove disposizioni ovvero l'aspetto da evidenziare non pare possa essere quello della maggiore o minore contiguità culturale del segretario comunale alla materia trattata, quanto invece la struttura organizzativa a disposizione dello stesso per la valutazione

sostituirsi nelle funzioni espletate dai suoi subordinati in caso di loro assenza. In proposito viene richiamato l'esempio del maestro di orchestra che necessariamente conosce gli strumenti suonati dai suoi orchestrali. La tesi è suggestiva, ma conoscere gli strumenti non significa essere in grado di suonarli indistintamente con medesima perizia dei singoli orchestrali. Pertanto pare rischioso aderire alla tesi di chi sostiene che, in ogni caso, il parere del segretario possa sempre valere quello espresso dal responsabile del servizio. Si ritiene, invece, che il problema possa essere risolto allorquando il segretario sia soggettivamente in grado di coprire il ruolo del responsabile del servizio relativamente ad uno o più servizi (ad esempio la ragioneria e/o l'urbanistica ecc.). In questo caso, essendo il segretario, esperto in una materia specifica, pare plausibile sostenere che questi possa essere incaricato ad hoc a ricoprire anche quello specifico ruolo di cui è esperto e conseguentemente possa esprimere, con adeguata professionalità, i relativi pareri. Peraltro questa opzione è diffusa nella prassi amministrativa laddove non esistono i responsabili dei servizi. Fermo restando che, per esercitare tale opzione, sussistano in modo accertabile, tali requisiti. Questa interpretazione ha anche il vantaggio di giustificare la scelta di un segretario rispetto ad un altro, avvalorando lo spoil system che, di fatto, esiste in materia di scelta da parte del Sindaco. In tal caso potrà essere utilizzata la norma secondo la quale il segretario "esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia" (art. 97, comma 4, lett. d) Tuel). Fuori da questa logica, parrebbe essere rischioso per la legittimità e l'economia dell'ente, conferire un qualsivoglia incarico al segretario incompetente.

della proposta di deliberazione sottoposta al suo esame “in relazione alle sue competenze”.

_Il segretario e il controllo della regolarità amministrativa nella fase successiva

Di particolare interesse è quella cosiddetta “fase successiva”¹⁰⁵ svolta secondo i principi della revisione aziendale, sotto la direzione del segretario comunale e per la quale, quindi, non può non riconoscersi una funzione organizzativa in capo al Segretario Comunale. Detta attività dovrà riguardare i seguenti atti : determinazioni comportanti impegno di spesa ;atti di accertamento dell’entrata; atti di liquidazione della spesa;contratti ed altri atti amministrativi ¹⁰⁶. Si rileva che l’esercizio di tale controllo sia effettuato sotto la sua direzione, secondo principi generali di revisione aziendale¹⁰⁷ e con modalità definite nell’ambito dell’autonomia organizzativa dell’ente.

Il legislatore espressamente stabilisce che gli atti da sottoporre a controllo successivo verranno scelti tramite una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento. Le risultanze di quest’attività dovranno, con la periodicità prevista da ciascun ente nella propria autonomia regolamentare, essere trasmesse, a cura del segretario comunale, ai vari responsabili di servizio, ai revisori dei conti,

105 Da intendersi come momento ulteriore a quello in cui , concluso il procedimento , l’atto è completo ed efficace

106 Con riferimento agli “altri atti amministrativi”, il tenore letterale sembrerebbe suggerire che il controllo successivo vada esercitato non solo sugli atti tipici indicati nella norma stessa ma anche su quelli ad esempio non legati a spese come permessi di costruire, licenze, permessi etc. anche se la sede più adatta per determinare quali atti da sottoporre a controllo successivo è certamente quella regolamentare.

107 vale a dire che il controllo esercitato sui singoli atti deve riguardare, oltre la legittimità degli atti, anche l’economicità dell’operazione sottostante e le relative modalità gestionali.

agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti ed al Consiglio Comunale. Più precisamente il nuovo art. 147-bis comma 3 prevede che “le risultanze del controllo ... sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale . L'aspetto della trasmissione delle risultanze , che configura un vero e proprio controllo diffuso , rappresenta un argomento da disciplinare accuratamente essendo opportuno che la periodicità della rendicontazione sia differenziata a seconda del soggetto destinatario a cui è diretta . E' evidente che mentre i responsabili di servizio sicuramente necessitano di conoscere l'esito del controllo successivo con maggiore frequenza, anche al fine di poter perfezionare o modificare, per tempo, eventuali prassi amministrative o contabili non corrette od anche per l'eventuale autotutela amministrativa, diversamente l'esigenza conoscitiva dei revisori dei conti, degli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti e, infine, del Consiglio Comunale, è certamente da garantire in maniera meno ravvicinata nel tempo .

_Il segretario ed il controllo di gestione

Il D.L n.174/2012 non ha apportato novità significative in materia , essendo rimaste in vigore le norme degli art. 196 e 197 del TUEL . Tali norme possono essere derogate dal regolamento di contabilità in quanto , secondo quanto disposto dall'art. 152 , co.4 del TUEL , non costituiscono principi generali con valore di limiti inderogabile , come le altre norme dell'ordinamento finanziario e contabile dettate dal TUEL e , in particolare, come le altre disposizioni relative al sistema dei

controlli interni .

A quadro normativo invariato e risorse immutate (anzi in progressivo contenimento), appare difficile in particolare con riferimento ai comuni di dimensioni ridotte , suggerire elementi organizzativi minimi necessari alla costruzione di un sistema di controllo di gestione che sia adeguato rispetto agli obbiettivi allo stesso assegnati .

Il controllo strategico

Il controllo strategico è probabilmente quello che ha riscosso il minor successo all'interno degli enti locali finendo per essere svolto, spesso, in modo blando e superficiale.

Tra le novità previste dalla novella legislativa, diventa obbligatorio il controllo strategico che assume anche una connotazione diversa rispetto alla normativa previgente, coinvolgendo il segretario, prima escluso¹⁰⁸.

Il controllo è obbligatorio, ma della sua natura primigenia perde la connotazione: non più politico, ma tecnico. Conseguentemente viene posto in capo al segretario (o al direttore generale, se nominato) il compito di dirigere un'apposita struttura che ha il compito di elaborare rapporti periodici da sottoporre alla Giunta e al Consiglio per monitorare l'andamento della esecuzione degli indirizzi del Consiglio. Incombenza non lieve per il segretario che non potrà limitarsi a verificare l'adempimento formale dell'esecuzione dei programmi, ma anche valutare la bontà delle scelte operate dalla Giunta, cioè analizzare se le scelte

¹⁰⁸Si ricordi che, precedentemente, il controllo strategico era facoltativo e poteva essere attivato solo per iniziativa del Consiglio comunale e consisteva nel controllo del Consiglio sulla Giunta in ordine alla puntuale esecuzione degli indirizzi di Consiglio in sede di bilancio e alla bontà delle scelte operate dalla Giunta per la realizzazione di detti indirizzi. Sostanzialmente doveva essere un controllo politico .

corrispondano alla migliore utilizzazione delle risorse.

Questa interpretazione la si ricava dal fatto che, in prima battuta, il compito è attribuito al direttore generale la cui competenza è essenzialmente gestionale, anche se la figura del segretario sarà ampiamente utilizzata allo scopo, stante il vincolo di nomina del direttore generale nei comuni con una popolazione oltre i 100.000 abitanti¹⁰⁹.

Appare comunque poco convincente , finchè esiste lo spoil system , demandare al segretario l'esercizio del controllo strategico (così come riformulato dal nuovo art.147 TUEL) che prevede un intervento sull'operato della giunta il cui segretario è l'uomo di fiducia .

_Il segretario ed il controllo delle società partecipate non quotate

Nel silenzio della legge c'è da chiedersi quale sia il ruolo del segretario in relazione al controllo sulle società partecipate non quotate.

Pare plausibile sostenere che tale ruolo possa essere ricavato all'interno dell'espressione "Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili¹¹⁰". Più specificatamente il segretario pare essere responsabilizzato nella misura in cui egli è coinvolto nella gestione dell'ente locale. In misura più attenuata, allorquando il comune abbia nominato il direttore generale sul quale pare ricadere maggiore responsabilità. In ogni caso la responsabilità deve essere condivisa con i responsabili degli uffici deputati a monitorare il perseguimento degli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata. In ogni

¹⁰⁹Bisogna considerare che l'art 147 ter dal 2015 si applica agli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti

¹¹⁰Art. 147-Quarter, co.1 TUEL

caso il segretario, come responsabile della prevenzione della corruzione in comune e responsabile dell'attuazione del piano anticorruzione è tenuto a un ruolo non marginale .

_Segretario e controllo sugli equilibri finanziari

Questo tipo di controllo coinvolge sia la sfera politica sia la sfera burocratica in una sorta di responsabilità solidale, ancorché differenziata a seconda dei poteri e delle funzioni esercitate .Per il segretario vale quanto già detto sulle società partecipate .

_Segretario e Corte dei conti

Nell'ambito dei nuovi compiti di controllo esterno affidati alle sezioni regionali della Corte dei conti dal novellato art. 148 Tuel¹¹¹, il segretario assume un ruolo significativo, anche se non sufficientemente espresso dalla norma in esame : invia semestralmente (per conto del capo dell'amministrazione) il referto sulla regolarità della gestione alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti e al presidente del consiglio .

Il ruolo e le funzioni sono desumibili dall'interpretazione della norma nel contesto dell'intera legge e tenuto presente che la stessa norma vale esclusivamente per i segretari che operano nei comuni con una popolazione superiore ai 15.000 abitanti, nelle province e laddove non sia nominato un direttore generale. Evidentemente tale avvalimento riguarda soprattutto

111"Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tal fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del Consiglio comunale o provinciale. "

l'elaborazione del referto che richiede una competenza specifica di management pubblico. Infatti la norma prevede che il referto abbia ad oggetto la regolarità della gestione e l'efficacia e l'efficienza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione regionale della Corte dei conti.

Dall'esame congiunto della legge n. 190 del 2012 , sulla prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e della legge n.213 del 2010 , sul rafforzamento del sistema dei controlli interni ed esterni , emerge con chiarezza l'intento del legislatore di valorizzare la figura del segretario comunale caricandolo di responsabilità che si ricollegano ad importanti poteri di direzione e di controllo sull'attività dell'ente .

Gravano , dunque , sul segretario funzioni e responsabilità rilevanti ma spesso non supportate da un impianto normativo che suscita delle perplessità .

Innanzitutto si rileva davvero impegnativo far coesistere in capo ad una sola persona due approcci psicologici e culturali differenti . Vale a dire un approccio ispettivo per l'assolvimento delle funzioni legate alla formazione e gestione per la prevenzione della corruzione all'interno del comune ed un approccio collaborativo per l'assolvimento delle funzioni legate all'esercizio dei controlli interni . In particolare per il controllo di gestione che , per sua natura , non può mai essere ispettivo.

Infine ci si chiede come il segretario possa assicurare la legalità dell'attività amministrativa dell'ente essendogli precluso un controllo diretto di legittimità che dovrebbe essere obbligatorio , preventivo ed interdittivo per essere effettivamente efficace.

Queste problematiche possono essere risolte attraverso una rivisitazione del sistema dei controlli che si rifletta sull'opportunità dell'eventuale reintroduzione dei pareri di legittimità da porre in capo al segretario .

4. IL RESPONSABILE DELLA TRASPARENZA

Il d.lgs. n. 33/2013 (Decreto Trasparenza) fissa le regole organizzative che ciascuna amministrazione deve rispettare per garantire l'attuazione delle sue previsioni . Ancora una volta , come per l'attività anticorruzione , della quale , del resto , la trasparenza è un'esplicazione , si punta su una figura unica di responsabile , che coordina una rete di soggetti tenuti ad applicare le disposizioni normative .

Il co.1 dell'art. 42 del Decreto Trasparenza richiama espressamente l'art.1 co.7 delle legge 190/2012 chiarendo la concidenza tra il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione e responsabile della trasparenza . Pertanto negli enti locali il responsabile della trasparenza è il segretario comunale , a meno che con un provvedimento espresso e motivato , il sindaco o il presidente della provincia non abbia ritenuto di attribuire l'incarico a soggetto diverso ¹¹² .

Il segretario comunale, investito dei due ruoli, è tenuto alla predisposizione ed all'aggiornamento del P.T.T.I. (Programma triennale per la trasparenza e l'integrità).

Tale Piano, da predisporre secondo le linee guida dell'ANAC, elaborate con apposita delibera, consente l'adozione dei necessari adempimenti in materia di trasparenza ex d.lgs. n. 33/13, contiene

112 Come per il caso dell'esercizio della funzione di responsabile della prevenzione della corruzione non occorre nessun provvedimento di attribuzione .

specifiche misure di monitoraggio sull'attuazione degli obblighi di pubblicità dell'azione amministrativa ed ulteriori provvedimenti ed iniziative di promozione della trasparenza in rapporto con il Piano anticorruzione e va coordinato con il ciclo della performance¹¹³ dell'amministrazione.¹¹⁴

Il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità rimane, dunque, strumento di programmazione autonomo rispetto al Piano di prevenzione nella necessaria garanzia comunque del coordinamento e della coerenza fra i contenuti che ogni amministrazione potrà realizzare secondo le proprie peculiarità organizzative e funzionali, nel rispetto del medesimo termine del 31 Gennaio per l'adozione dei due atti. La tendenziale confluenza delle figure e degli strumenti di pianificazione in tema di anticorruzione e trasparenza intende, evidentemente,

113Viene definita da A. CAROSI, *Governance e sistemi di controllo interno nelle amministrazioni pubbliche dopo il d.lgs 150/2009*, "le prestazioni dell'amministrazione complessivamente concepita, della singole unità organizzative e aree di responsabilità, del singolo dipendente", in G.SCOGNAMIGLIO (a cura di), *Dai controlli interni alle valutazioni pubbliche*, cit., 156

114A seguito della modernizzazione della p.a., realizzata avviando un processo di privatizzazione della stessa, si è sviluppata un'innovativa prospettiva, più manageriale, che concepisce la pubblica amministrazione come un'azienda, che per essere produttiva deve improntare la sua attività alla programmazione in funzione degli obiettivi e dei risultati da conseguire. Il ciclo della performance, introdotto dal Decreto Brunetta ex art. 16, consta delle fasi di programmazione, controllo della performance in itinere, valutazione della performance, erogazione delle premialità, rendicontazione. Negli enti locali la fase programmatica si sostanzia nell'individuazione delle priorità politiche perseguite e nella ripartizione di obiettivi e risorse per il loro conseguimento; ciò si realizza mediante le linee programmatiche ex art. 46 TUEL, il Piano Triennale della Performance ex art. 10 d.lgs. 150/2009, il bilancio annuale di previsione (ed allegati), con particolare attenzione alla relazione previsionale e programmatica, il PEG (Piano Esecutivo di Gestione), il PDO (Piano Dettagliato degli Obiettivi). La fase di controllo attiene alla verifica in medio tempore, con assunzione delle necessarie misure correttive. Nella fase di valutazione delle prestazioni dirigenziali e non, realizzata nell'osservanza di criteri oggettivi predefiniti, si esaminano i risultati conseguiti rapportandoli a quelli preventivati ed alle risorse impiegate, con ripartizione delle opportune premialità secondo meritocrazia e responsabilità. La fase conclusiva implica l'analisi dell'esito della valutazione e l'elaborazione della Relazione sulla performance.

corrispondere a quell'ineludibile esigenza di sistema di concentrare in un unico soggetto e in unico atto di programmazione le responsabilità e le iniziative per il funzionamento dell'intero meccanismo di prevenzione all'interno di ciascuna amministrazione , nella considerazione della trasparenza come strumento in chiave dissuasiva dei fenomeni di cattiva gestione , identificabili come presupposti di potenziali episodi di corruzione .

Oltre alla necessaria funzione di pianificazione , il co.1 dell'art.43 del d.lgs. 33/2013 assegna al responsabile il compito di controllare il rispetto degli adempimenti imposti all'amministrazione dal decreto medesimo e dalla restante normativa vigente .

Il controllo non è soltanto successivo o finalizzato a referti periodici , ma volto ad assicurare completezza , chiarezza ed aggiornamento delle informazioni pubblicate .

Ciò fa trarre due ovvie conclusioni ; la prima è che il segretario responsabile , per quanto unico , non può certamente svolgere il suo compito da solo . Occorre necessariamente che disponga sia di uno staff tecnico che lo supporti nella complessissima funzione , sia della collaborazione più ampia possibile dei dirigenti e dei responsabili di servizio i quali in prima battuta devono essere responsabili di completezza , chiarezza ed aggiornamento delle pubblicazioni attinenti agli uffici da loro diretti .¹¹⁵

Chiaramente ed indirettamente ciò fa intendere che il primo controllo discende dagli obblighi di pubblicazione direttamente ricadenti sugli uffici , peraltro fondamentali anche per rispettare

¹¹⁵Infatti il co.3 stabilisce " I dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione garantiscono il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare ai fini del rispetto dei termini stabiliti dalla legge . "

i termini previsti dalla legge .

La seconda delle ovvie conclusioni si ricava alla luce dell'art.51¹¹⁶ del decreto trasparenza ; tale previsione (classica disposizione finanziaria del "costo zero ") appare inutile e velleitaria in quanto immaginare che il tutto possa essere assicurato senza spesa è , ovviamente , poco credibile e mina alla base la stessa struttura operativa della norma .

Il segretario responsabile finalizzerà i suoi controlli anche all'individuazione delle eventuali responsabilità per adempimenti ; deve infatti segnalare all'organo di indirizzo politico, all'O.I.V. (Organismo Indipendente di Valutazione), all'A.N.A.C. e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina, i casi di mancato o ritardato

adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai fini dell'attivazione del procedimento disciplinare e delle altre forme di responsabilità.

Particolare attenzione deve essere posta alle funzioni espletate con riguardo alla tutela dell'accesso civico ex art. 5 d.lgs. n. 33/2013.

L'accesso civico consiste nel diritto dell'utente della pubblica amministrazione , che constatata la violazione da parte dell'amministrazione degli adempimenti di pubblicazione cui è tenuta , di rivolgersi al responsabile per la trasparenza perché provveda in tal senso. L'istanza non necessita di motivazione ed è gratuita.

Nell'ipotesi di mancata pubblicazione di atti, documenti o altre informazioni oggetto di obbligatoria pubblicazione telematica, l'amministrazione, entro trenta giorni, deve

¹¹⁶"Dall'attuazione del presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica , Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti con le risorse umane , strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente "

procedere alla pubblicazione nel sito del dato richiesto e contestualmente trasmetterlo al richiedente o, in alternativa, comunicare al medesimo l'avvenuta pubblicazione e indicare il collegamento ipertestuale a quanto richiesto. Se invece il documento, l'informazione o il dato richiesti risultino regolarmente già pubblicati, l'amministrazione provvede a specificare all'istante il relativo collegamento ipertestuale.

Il responsabile, verificata la trasgressione normativa, ne dà tempestiva comunicazione all'organo di indirizzo politico, all'OIV, nonché all'ANAC, e, nei casi più gravi, all'ufficio di disciplina; provvede, inoltre, a controllare ed ad assicurare la regolare attuazione dell'accesso civico.

Un profilo rimasto in ombra nella dottrina è quello dell'interferenza tra organismo di valutazione interno e il responsabile della trasparenza. Nelle amministrazioni locali, infatti, i due soggetti potrebbero coincidere nella figura soggettiva del segretario comunale e ciò implica problemi giuridici di coordinamento e di applicazione delle norme.

Come è noto nelle amministrazioni locali l'Oiv può essere sostituito da organismi, anche monocratici di valutazione. Questo ha permesso a molte amministrazioni di individuare nel segretario comunale questa figura, conseguendo il risultato di individuare un soggetto che conosce l'organizzazione interna degli enti e dall'altro lato permette un rilevante risparmio di risorse finanziarie¹¹⁷.

Questa sovrapposizione si supera nominando quale responsabile della trasparenza un soggetto diverso, anche

¹¹⁷Tale risparmio è dovuto alla circostanza secondo cui tali funzioni non vengono retribuite in aggiunta agli emolumenti che potrebbero già spettare al segretario. Al massimo possono essere valutate ai fini dell'indennità di risultato che gli spetta.

adottando misure organizzative idonee allo scopo .

A titolo meramente esemplificativo si potrebbe utilizzare lo schema del convenzionamento tra enti per l'organismo di valutazione .

CAPITOLO 5

IL GOVERNO RENZI E L'ABOLIZIONE DEL SEGRETARIO COMUNALE

Sommario : 1. Abolizione del segretario comunale : un ritorno al passato ;
2. Governo Renzi : la riforma della Pubblica Amministrazione ; 3.
L'abolizione del segretario comunale ; 4. Il dibattito sull'abolizione ; 5.
Conclusioni

1. ABOLIZIONE DEL SEGRETARIO COMUNALE: UN RITORNO AL PASSATO

L'ipotesi di soppressione del Segretario comunale non è del tutto nuova, atteso che già nel 1997 è stata ventilata la proposta di referendum abrogativo da ben cinque Regioni.

Le ragioni del referendum risalgono ad ancor prima , nel 1994 , quando da pochi anni era stato modificato l'ordinamento delle autonomie locali e si era iniziato a scalfire il sistema dei controlli esterni : eliminati quelli di merito si era attribuita ai segretari comunali la funzione di esprimere un parere preventivo di legittimità sulle proposte dei provvedimenti , che ancora in larga misura erano adottati da consigli , giunte e sindaci .

Molti comuni del nord , a quell'epoca , furono conquistati dalla

Lega la quale si presentava come partito "rivoluzionario" e tra le sue idee di rivoluzione , molte delle quali si ritrovano oggi esattamente identiche , c'era proprio quella di abolire i segretari comunali , visti come rappresentanti del "centralismo" ed oppositori alle idee operative delle amministrazioni spesso ben poco legittime ¹¹⁸.

Cominciò una campagna fitta , dura , continua contro la figura dei segretari comunali e contro la dirigenza pubblica in generale , per la verità non molto dissimile a quella che si sta vivendo a 20 anni di distanza .

Nel 1996 , anno della manifestazione sul Po , la Lega propose un referendum volto alla soppressione della figura organizzativa del segretario comunale, per consentire agli enti locali di “svolgere la propria attività organizzativa e funzionale in una dimensione priva di condizionamenti di provenienza statale”.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 22 del 10 febbraio 1997, pronunciandosi positivamente sul quesito di ammissibilità, fondava la sua decisione su due rilievi: in primis sull'assenza di preclusioni costituzionalmente rilevanti ¹¹⁹, in secondo luogo per l'omogeneità del quesito referendario, proprio in quanto i proponenti miravano “a sopprimere l'organo statale, per consentire alla disciplina successiva di identificare

118Ad esempio , nel solco dell'idea che la Padania sia dei padani , la Lega promosse i "Concorsi Padani" , vale a dire l'utilizzo del criterio della territorialità per le assunzioni pubbliche

119“Le leggi che disciplinano detta figura, non riferendosi ad organo o istituto presupposto dalla Costituzione, o coesistente al funzionamento di organi o enti costituzionali, non trovano alcuna preclusione alla loro abrogazione nei principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale”; “nessuna delle disposizioni in ordine alle quali si sollecita il responso popolare può ritenersi strutturalmente o funzionalmente inscrivibile nel novero delle leggi tributarie o di bilancio, di amnistia o di indulto ovvero di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali”: v. Corte Costituzionale, sentenza n.22 del 10 febbraio 1997.

un diverso modulo organizzativo di svolgimento delle funzioni ora ad esso affidate: nella volontà di far venir meno tale figura organizzativa si rintraccia la matrice razionalmente unitaria della richiesta”¹²⁰

Pertanto le ragioni che hanno indotto le Regioni a sollevare tale quesito referendario erano circoscritte all’esigenza di affrancarsi da una figura imposta dal Governo centrale, “calata dall’alto”, percepita quindi come non votata dal popolo.

Il referendum non ha poi visto la luce per l’intervento della legge 127/1997 che introdusse la costosissima figura del city manager , nominato a proprio piacimento direttamente dai sindaci , e prevede per i segretari una forma di spoil system estremamente spinta .

Pur tuttavia alcuni enti locali – Comune di Castel di Tora (RT), deliberazione del Consiglio Comunale del 9 marzo 2002 n. 15 – imperterriti hanno tentato di ovviare de facto all’“ostacolo normativo”, mediante la modifica dello statuto comunale, espungendo dal testo il riferimento al segretario, facendo un uso decisamente improprio dell’autonomia riconosciuta dalla riforma del titolo V della Costituzione.

La giurisprudenza di merito ha ben presto stigmatizzato tali velleità sovversive: il Tar del Lazio con l’ordinanza n. 4066/02 ha accolto il ricorso dell’Agenzia nazionale dei segretari comunali proposto avverso la predetta delibera, ravvisando “un danno grave ed irreparabile nel vulnus che il provvedimento impugnato arreca all’Agenzia ricorrente, quale disciplinata dal T. U. n. 267/2000, le cui disposizioni relative alla figura del segretario comunale non possono

¹²⁰Corte Costituzionale, sentenza n.22 del 10 febbraio 1997.

ritenersi abrogate ipso iure dalla intervenuta modifica del Titolo V della Costituzione”, “né, prima facie, possono ritenersi cedevoli e disponibili da parte dell'autonomia statutaria dei comuni, come affermato nelle premesse dalla deliberazione n.24 del 6 luglio 2002”¹²¹.

Più recentemente il sindaco del Comune di Lodi – parimenti ai sindaci dei comuni di Rovato e di Villafranca – si è espresso per la facoltatività della figura del segretario comunale (e la sua agevole sostituzione con altri soggetti per l'esercizio delle medesime funzioni), disponendone la revoca.

In particolare il primo cittadino di Lodi ha supportato la sua decisione sull'osservazione che “al giorno d'oggi con la modernizzazione degli enti locali, sono inutili (...) Se potessimo farne a meno risparmierebbero duecentocinquantamila euro all'anno, quanto il mutuo per una grande opera pubblica. Tutte le responsabilità degli atti sono in capo ai dirigenti”¹²².

Dunque, i recenti interventi normativi, volti ad eliminare la figura del segretario comunale, appaiono tutt'altro che un'idea nuova ed originale: è solo un ripescaggio di una "rivoluzione" di venti anni fa, voluta da una forza politica centrifuga e paradossalmente attuata in una fase di revisione costituzionale che ha modificato profondamente il titolo V, con una marcia indietro evidente rispetto al federalismo introdotto dalla riforma costituzionale del 2001.

121 Tar Lazio, Sez. II bis, ordinanza n. 4066 del 11 luglio 2002; cfr. sulla questione CASTELLI L., *Il Tar Lazio “salva” i segretari comunali*, <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=11056>

122 TROIANELLO T., *Il sindaco Uggetti insiste: “I segretari comunali? Uno spreco”*, in *Il Giorno*, 10 novembre 2013, consultabile all'indirizzo <http://www.ilgiorno.it/lodi/cronaca/2013/11/10/979640-abolire-segretari-comune.shtml>

2.GOVERNO RENZI : LA RIFORMA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il Governo Renzi, insediatosi il 22 febbraio 2014, ha avviato un percorso di riforme teso ad innovare profondamente il sistema istituzionale della p.a.

Con il ddl n. 1577 del luglio 2014 (c.d Disegno di legge Madia) , diventato legge il 4 Agosto 2015 ¹²³ ¹²⁴, ha inteso operare un significativo rinnovamento nonché riordino della pubblica amministrazione, perseguendo una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e la razionalizzazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali all'uopo destinate.

I ventitre articoli approvati contengono 14 deleghe da adottare in una ventina di decreti legislativi entro un tempo di 18 mesi .

Il Ministro Madia , nel corso del question time al Senato del 10 dicembre scorso su varie questioni riguardanti la Riforma PA, ha risposto anche al quesito sulla tempistica per l'attuazione della legge delega n.124/2015 di riorganizzazione della PA.

Queste le parole del Ministro: "La tempistica che ci siamo dati , e che di fatto ci dà la legge stessa , è che i decreti siano tutti pubblicati in Gazzetta Ufficiale entro agosto. A parte il testo unico sul pubblico impiego che, al contrario delle altre deleghe, prevede una tempistica di diciotto mesi (quindi sei mesi in più),

123L'aula del Senato ha infatti approvato la delega sulla P.A , con 145 voti a favore . I contrari sono invece stati 97 e nessun astenuto . Sono state le opposizioni , paradossalmente , a salvare la riforma della Pubblica Amministrazione , garantendo il numero legale del senato (150 voti) . I 97 "no" hanno infatti consentito che il provvedimento venisse approvato : se i contrari non avessero votato , infatti , la riforma oggi non sarebbe passata .In occasione del primo sì dell'aula del Senato , lo scorso 30 Aprile , invece, le opposizioni non parteciparono al voto finale (nessun contrario) con l'obbiettivo di far saltare il numero legale , che però fu raggiunto , anche se per un solo voto .

124Pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 13 Agosto 2015

partiremo con un primo blocco di decreti già prima di Natale e poi, via via, continueremo a portarli in Consiglio dei ministri entro la primavera, per dare tutto il tempo alle Commissioni parlamentari di analizzarli e darli poi, per il passaggio definitivo, al Consiglio dei ministri".

Più stringente la formula del silenzio-assenso che è entrata subito in vigore ¹²⁵, così come la nuova autotutela amministrativa , ovvero il potere che ha lo Stato di agire in sua difesa ; l'obbiettivo del governo è quello di attuare al più presto un pacchetto di decreti attuativi volti a semplificare e velocizzare le diverse pratiche che ricadono su cittadini e aziende , così come il "Freedom of information act " , una sorta di obbligo di trasparenza che permetterà a tutti l'accesso ai dati e documenti della p.a. .

3.L'ABOLIZIONE DEL SEGRETARIO COMUNALE

Con particolare riguardo al segretario comunale, in un contesto normativo in cui il segretario sembrava addirittura rinnovato se non potenziato nel proprio ruolo ¹²⁶ , la previsione dell'articolo 11, lettera b), n.4) della legge delega 124/2015¹²⁷

¹²⁵Nel caso di nulla osta , concerti , pareri tra amministrazioni pubbliche o partecipate , il no deve arrivare entro 30 giorni (90 in campo ambientale, sanitario o culturale) altrimenti si darà per scontato il si .

¹²⁶Sulla scia del D.L 10 Ottobre 2012 n.174 , convertito in legge , con modificazioni dall'art.1 co.1 , legge 7 Dicembre 2012 n.123 , che ha sostanzialmente riscritto il sistema dei controlli negli enti locali come prefigurato dal TUEL affidandone la cabina di regia al segretario , è intervenuta la legge n.190/2012 (cd. Legge anticorruzione) che ha individuato , sempre nella figura del segretario comunale , il responsabile della prevenzione della corruzione negli enti locali nonchè il d.lgs 33/2013 in materia di trasparenza . Per approfondimenti si veda il cap. 4

¹²⁷L'intero testo della legge 7 agosto 2015, n. 124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (GU n.187 del 13-8-

evidenzia che il superamento della figura del segretario comunale avverrà mediante l'attribuzione alla dirigenza locale "dei compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa".

Il numero 4) in commento esprime il criterio del "mantenimento della funzione rogante in capo ai dirigenti apicali aventi i prescritti requisiti". Si tratta di una previsione, introdotta da una serie di emendamenti nel corso del dibattito alla Camera dei deputati, che scatena una serie di problemi operativi di cui dovrà farsi carico il legislatore delegato : innanzitutto dovrà indicare quali particolari requisiti dovranno caratterizzare i dirigenti dell'albo ai quali sarà possibile attribuire tale funzione ; un secondo problema consiste nella qualificazione di tale dirigente incaricato delle tre funzioni poco sopra elencate e del rogito dei contratti alla stregua del "dirigente apicale"¹²⁸.

La legge prevede inoltre che siano inseriti nel ruolo unico dei dirigenti locali "coloro che alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma sono iscritti all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 98 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nelle fasce professionali A e B", con conseguente soppressione del

2015) è consultabile all'indirizzo
[http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?
atto.dataPubblicazioneGazzetta=2015-08-
13&atto.codiceRedazionale=15G00138¤tPage=1](http://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2015-08-13&atto.codiceRedazionale=15G00138¤tPage=1)

128 Si tratta di una scelta estremamente discutibile e poco razionale, se connessa all'intento di creare un ruolo unico per tutti gli enti regionali e locali. Si pensi alle regioni che vedrebbero lesa la loro autonomia in materia , forzandole ad acquisire una figura del tutto simile al segretario comunale , generalmente assente dal sistema organizzativo regionale .

relativo albo. I segretari comunali che non dispongono dell'assimilazione alla dirigenza pubblica, ovvero quelli inseriti nella fascia professionale C, saranno regolati da una specifica disciplina per effetto della quale detti segretari potranno confluire nel ruolo unico dei dirigenti locali dopo due anni di esercizio effettivo, anche come funzionario, di funzioni segretariali o equivalenti; lo stesso varrà per i vincitori di procedure concorsuali già avviate alla data di entrata in vigore della legge delega.

Come detto, la legge delega prevede un periodo transitorio, durante il quale lo svolgimento delle funzioni proprie dei segretari comunali resterà, tendenzialmente, appannaggio di coloro che risultavano iscritti all'albo. Si prevede, infatti, che "in sede di prima applicazione e per un periodo non superiore a tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo adottato in attuazione della delega" di cui all'articolo in commento, via sia l'obbligo "per gli enti locali privi di un direttore generale nominato ai sensi del citato articolo 108 del testo unico di cui al decreto legislativo n. , n. 267 del 2000 ¹²⁹ di conferire l'incarico di direzione apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa, direzione degli uffici e controllo della legalità dell'azione amministrativa ai predetti soggetti, già iscritti nel predetto albo e confluiti nel ruolo di cui al numero 3), nonché ai soggetti già iscritti all'albo, nella fascia professionale C, e ai

¹²⁹Ricordiamo che il direttore generale è un organo facoltativo dei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti e delle province, per certi versi simile al city manager nordamericano. È disciplinato dall'art 108 del D.lgs del 18 Agosto 2000, n.267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). La figura del direttore generale è uno dei flop più clamorosi delle riforme Bassanini tanto da indurre nel 2009 all'abolizione dei direttori generali nei comuni fino a 100.000 abitanti; una vera e propria certificazione del fallimento di tale istituto.

vincitori del corso di accesso in carriera, già bandito alla data di entrata in vigore della presente legge, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica”. Nel caso dei comuni con meno di 100.000 abitanti e delle province, non potendo esse incaricare un direttore generale, per i primi tre anni dalla vigenza del decreto legislativo attuativo della legge delega e dell’articolo 11, comma 1, lettera b), n. 4), vi sarà l’obbligo di conferire l’incarico di “dirigente apicale” esclusivamente ai segretari comunali confluiti nel ruolo unico dei dirigenti locali, secondo l’indicazione normativa.

4.IL DIBATTITO SULL'ABOLIZIONE

Su questo tema e più in generale sulla riforma della pubblica amministrazione si è aperto un dibattito : i numerosi contributi ricevuti , dagli stessi segretari ¹³⁰ , esperti nonché rappresentanti di istituzioni a partire dai sindaci e altri amministratori , a difesa del ruolo e delle funzioni del segretario hanno , probabilmente , indotto il governo a soprassedere , nell'immediato , all'idea di abolizione rinviando con successiva legge delega .

Già in fase di discussione il tema dei segretari ha suscitato l'attenzione di molti parlamentari che hanno presentato emendamenti¹³¹ a sostegno della figura,contro la sua espunzione dal nostro ordinamento giuridico .

130 In un comunicato l'Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali ha definito sconcertante sia per il modo in cui si è arrivati ,sia nel merito il ddl n.1577.

<http://www.segretarientilocali.it/Unione/A2014/Comunicato28luglio2014.pdf>

131 Sin dalla prima data di scadenza del termine per presentare gli emendamenti (24 ottobre 2014), se ne è registrata l’apposizione di più di mille, e, tra questi, si rilevano anche quelli tesi al recupero della figura del segretario comunale.

Solo per citarne alcuni , si faccia riferimento all'emendamento 10.74 prima firma della Senatrice Lo Moro (PD) che riformula il punto riguardante la categoria nel modo seguente : «4) dei segretari comunali e provinciali: rivisitazione delle competenze, con particolare riferimento alla funzione di controllo preventivo di legittimità degli atti amministrativi della Giunta e del Consiglio comunale; inserimento di coloro che alla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al presente comma sono iscritti all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali di cui all'articolo 98 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nelle fasce professionali A, B, C, nonché i vincitori di procedure concorsuali per l'accesso all'albo già avviate alla data di entrata in vigore della presente legge, in un'apposita sezione speciale dei dirigenti apicali del ruolo dei dirigenti locali di cui al n. 3 e soppressione del relativo albo; per coloro che sono iscritti al predetto albo nella fascia professionale C e per i vincitori di procedure concorsuali già avviate alla data di entrata in vigore della presente legge, inquadramento nel livello dirigenziale dopo due anni di effettivo servizio, anche come funzionario; specifica disciplina per coloro che sono iscritti nelle predette fasce professionali e sono privi di incarico; per gli enti locali, anche se dotati di figure dirigenziali, fermo restando il rispetto della vigente normativa in materia di contenimento della spesa di personale, obbligo di nominare comunque un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, attingendo dalla suddetta sezione speciale; ridefinizione delle soglie demografiche delle fasce in numero

non superiore a tre; specifica disciplina, per i comuni capoluogo di provincia, le città metropolitane e le province, che contempli la facoltà di nominare il dirigente apicale ai sensi dell'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nella gestione apicale degli enti locali; previsione, per i comuni con meno di 5.000 abitanti, nelle more del completamento dei percorsi associativi, dell'obbligo di gestire la funzione di direzione apicale in via associata, previa definizione di criteri e limiti al convenzionamento; specifica disciplina che consenta agli iscritti nel ruolo unico e relative sezioni la mobilità verso gli altri ruoli della dirigenza».¹³²

La Corte dei Conti, nell'emettere il suo parere sulla proposta in esame, pur prendendo atto della decisione di abolire la categoria funzionale dei segretari comunali e provinciali, "scelta connessa con il mutato assetto costituzionale dei rapporti tra i diversi enti che compongono la Repubblica", ha espresso serie perplessità, censurando "anche sotto il profilo di possibili effetti finanziari non quantificati, l'automatica inclusione di tutti gli appartenenti alle fasce A e B dell'Albo nel nuovo ruolo unico della dirigenza, nella

132 Dal punto di vista politico molti esponenti della maggioranza, a cominciare dal Ministro dell'Interno Alfano e dal capogruppo del NCD Di Girolamo, hanno preso una chiara posizione contro la proposta di abolizione, così come Dore Misuraca, deputato del Nuovo Centrodestra e Responsabile Nazionale degli Enti Locali. Il Movimento 5 stelle ha presentato alla Camera dei Deputati una proposta di legge, a firma dell'On. Federica Dieni, per valorizzare la figura del segretario comunale. Nando Dalla Chiesa ha segnalato il rischio che la Riforma Madia elimini le sentinelle della legalità. Il Presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera, l'On. Paolo Sisto ha espresso la propria ferma contrarietà: "Sono per legge responsabili dell'anticorruzione e trasparenza. Eliminare questa figura significa cancellare il fulcro dell'attività amministrativa degli enti locali, oltre che il presidio capillare della legalità".

considerazione che la piena equiparazione, sotto il profilo economico dei trattamenti, è tuttora oggetto di contenzioso” Ha inoltre osservato la scarsa persuasività della “previsione di un utilizzo dei segretari comunali inclusi nella fascia C come dirigenti responsabili dell’attuazione dell’indirizzo politico e del coordinamento dell’azione amministrativa anche presso Comuni di minori dimensioni, attualmente privi di figure dirigenziali”, atteso che “la norma fa salvi i limiti derivanti dal contenimento della spesa di personale, ma entro tale ambito potrebbero comunque verificarsi esorbitanze di spesa, a fronte del conferimento di funzioni di scarsa utilità per enti di dimensioni particolarmente ridotte”¹³³.

Anche le regioni stanno intervenendo nel dibattito presentando mozioni a sostegno della figura del segretario comunale ; basti pensare alla mozione presentata dalla Regione Lombardia che riconosce il ruolo essenziale e di garanzia svolto dal segretario comunale e chiede non solo che non venga abolita la figura ma che , al contrario , venga rafforzata per rendere ancora più efficace la sua funzione di soggetto che opera per la legalità ed il buon funzionamento degli enti locali .

Mozione seguita a ruota da altre Regioni come Puglia, Liguria e Toscana per citarne alcune.

Nel 2014 anche sul fronte strettamente economico si è cercato di "ridimensionare" la figura del segretario .

Nel D.l. n. 90/2014 , che doveva prevedere l'abolizione del

133 Corte dei Conti, Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (ddl n.1577), consultabile all’indirizzo http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riu_nite/sezioni_riu_nite_in_sede_di_controllo/2014/audizione_riforma_pa_riq_def.pdf

segretario comunale , comma 2-bis dell'art.10 , così come introdotto in sede di conversione della legge n.114/2014 è stata eliminata la quota dei diritti di segreteria (rogito) in favore dei segretari comunali ad eccezione negli enti locali privi di dipendenti con qualifica dirigenziale e comunque , a tutti i segretari comunali che non hanno qualifica dirigenziale . La norma senza entrare in questioni di legittimità costituzionale (con particolare riferimento all'art.36 della Cost.) , evidenzia molti dubbi interpretativi anche sugli effettivi destinatari della norma e sulle sopra indicate eccezioni .

La Corte dei Conti , Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia con parere 275/2014¹³⁴ ha ritenuto , ad esempio , che stante il tenore della norma è corretto attribuire quota di diritti di rogito al segretario comunale , inquadrato nella fascia professionale A , equiparato dall'art. 32 del Contratto nazionale del 16.5.2001 al personale con qualifica dirigenziale , in quanto presta servizio in una convenzione tra più comuni tutti privi di figura dirigenziale.

Da tenere in considerazione anche la circolare del Ministero dell'interno n.3636(P) del 9.6.2014 , che nel ribadire che l'abolizione del divieto di "reformatio in pejus" trova applicazione anche nei confronti dei segretari comunali e provinciali , conclude , al terzultimo capoverso , affermando la perdurante vigenza delle disposizioni normative e negoziali riferite alle ipotesi dei segretari in disponibilità nominati in enti di fascia immediatamente inferiori a quella di appartenenza , lasciando intendere la non operatività della norma nei confronti dei segretari che si trovano nella particolare situazione della

134 Consultabile all'indirizzo
http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/lombardi_a/pareri/2014/delibera_275_2014_par.pdf

disponibilità .

Pur restando incerta la sorte di coloro che operano in enti di fascia inferiore alla propria e che non si trovano in situazione di disponibilità , tale orientamento è stato confermato anche dalla Corte dei Conti Sezione Regionale Controlli per la Liguria con deliberazione n.52/2014 .

Diverse perplessità sono state avanzate anche dalla dottrina che ha espressamente invitato la Commissione a rivalutare con attenzione la decisione dell'abolizione della figura del Segretario Comunale , "norma sorprendente e della quale dall'articolo e dalla relazione non se ne capisce l'utilità. La figura del Segretario Comunale risponde ad un'idea dell'Amministrazione che ha due vertici uno di indirizzo politico ed uno strutturale . I segretari comunali rappresentano un corpo di funzionari pubblici spesso di altissima competenza professionale che nei comuni piccoli , medi , ma anche grandi , rappresentano un riferimento di competenze prezioso . Inoltre , lo sviluppo della carriera dei segretari comunali fa sì che gli stessi ricoproco l'incarico in diverse amministrazioni e questo costituisce anche un dialogo fruttuoso di arricchimento per le strutture amministrative degli enti locali . D'altra parte la dirigenza degli enti locali , soprattutto quella assunta a tempo determinato , non è il più delle volte dotata della necessaria esperienza. Si tratta di una figura unica nel panorama della pubblica amministrazione, dotata di competenze plurispecialistiche, che non può essere confusa in un indistinto calderone, che coinvolge anche dirigenti scelti con metodi non

meritocratici. ¹³⁵ ¹³⁶

Ancora più esplicito è stato il sostituto procuratore della Repubblica di Roma, Mario Palazzi, che ha parlato apertamente di una “brutta legge” e della necessità di difendere le funzioni del segretario comunale. I controlli e le verifiche sull’azione amministrativa non possono essere lasciati alla sola magistratura. Al sostituto procuratore non era piaciuta la legge Bassanini e meno ancora lo soddisfa che le funzioni di controllo vengano svolte da chi è scelto con criteri fiduciari. Per il magistrato la visione del legislatore della l. 190/2012, di affidare di norma le funzioni di responsabile anticorruzione ai segretari generali, era corretta e condivisibile.

5.CONCLUSIONI

I numerosi riscontri negativi nei confronti della Legge di riforma della p.a. (e di abolizione della figura del segretario comunale) non stupiscono, atteso che ogni processo di radicale innovazione è associato alla difficoltà di accettarne le conseguenze, soprattutto per la macchina burocratica italiana che ha da sempre guardato con timore ogni tentativo di mutamento.

Molti studiosi della storia della pubblica amministrazione hanno evidenziato i frequentissimi esperimenti di

135 *"Saitta in Commissione affari Costituzionali del Senato : La decisione di abolire i segretari comunali è sorprendente ed inutile "* . Consultabile all'indirizzo <http://www.segretaricomunalivighenzi.it/saitta-in-commissione-affari-costituzionali-del-senato-la-decisione-di-abolire-i-segretari-comunali-e-sorprendente-ed-inutile>

136 Anche Vittorio Italia ha auspicato un rafforzamento della posizione giuridica del segretario . Carlo Mochi Sismondi si è augurato che non vi siano improvvise corse sul tema delicato dell'abolizione dei segretari .

rinnovamento della p.a., del tutto disattesi proprio in quanto combattuti dai dipendenti pubblici.

In particolare all'indomani della seconda guerra mondiale, in un momento di peculiare fervore giuridico ¹³⁷, tre commissioni parlamentari (la Forti I e II e la Giannini) sono state investite dell'arduo compito di riordinare la p.a., all'insegna del principio di decentramento, dell'enfaticizzazione del concorso quale strumento selettivo del personale, dell'organizzazione degli uffici pubblici secondo il principio di legalità e del rispetto dei canoni di imparzialità e di buon andamento della p.a .

Nel 1950 è stato persino istituito un apposito ufficio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, denominato Ufficio per la riforma della pubblica amministrazione , antenato dell'attuale Dipartimento della Funzione Pubblica , con a capo lo studioso Roberto Lucifredi, che ha invano tentato di trapiantare nel pubblico impiego italiano tecniche e metodi organizzativi di matrice anglosassone.

Si tratta di aspetti attuati in Italia soltanto a partire degli anni novanta, dopo ben quarant'anni dalla loro prima elaborazione: si pensi, in via esemplificativa, alla privatizzazione dei dipendenti pubblici, all'introduzione di sistemi di valutazione della performance e di accesso selettivo alle progressioni economiche e di carriera, all'attenzione alle relazioni con l'utenza ed all'implementazione degli standard qualitativi e quantitativi garantiti.

La pubblica amministrazione italiana, purtroppo, è sempre

¹³⁷ La Costituzione italiana, entrata in vigore nel gennaio 1948, segna il passaggio dalla visione di "monetizzazione" del diritto – come evidenziata dal codice civile del 1942, in cui il bene o il fatto oggetto di rilievo giuridico è solo quello suscettibile di valutazione economica – alla prospettiva personalistica ed antropocentrica del diritto, appalesata in particolare dagli articoli 2 e 3.

stata contraddistinta dal monopolio della cultura giuridico-formale, più teorica che pragmatica, e dalla profonda resistenza di modelli organizzativi desueti, ancorati alla tradizione.

Tuttavia gli ultimi decenni, come poc'anzi osservato, sono indicativi di un cambio di rotta all'interno della p.a., mediante una chiave di lettura manageriale ed aziendalistica della macchina amministrativa, seppur temperata con la necessaria valorizzazione della funzione pubblicistica espletata.

La figura del Segretario comunale fu istituita nell'ormai lontano 1865 (Legge 20 Marzo 1865 , n.2248, art.10 All.A) e nelle varie di riforma che hanno riguardato questo soggetto giuridico nessun legislatore si è mai posto il problema della sua abolizione e/o soppressione .

Cosa è successo di così grave ed irreparabile per giustificare questa decisione ?

Risposte non ne sono state date , e non si capiscono le vere ragioni che stanno alla base della decisione .

Il Segretario comunale già con la riforma Bassanini (Legge n.127/1997) aveva accettato una serie di norme non certo a lui favorevoli rispetto al sistema delle Autonomie locali . Si pensi alla possibilità da parte del sindaco di non confermarlo nella sede di titolarità , alla revoca , ecc. . Il sindaco sceglie dall'albo il segretario comunale che più si addice al suo Ente , con la massima libertà e se ne può liberare non solo alla fine del suo mandato , ma anche prima (es. Scioglimento consensuale).

Di recente il governo Monti ha affidato al Segretario un ruolo molto importante a proposito dell'anticorruzione , della

trasparenza e del controllo degli atti che rende ancor più incomprensibile questa marcia indietro . Si pensi a immaginare , soprattutto nei piccoli Comuni , la mancanza di questa figura professionale quali guasti produrrebbe per gli amministratori e per i cittadini .

Una figura di coordinamento , negli Enti Locali non solo è importante , ma essenziale ed indispensabile . Ci deve essere e chi meglio del Segretario Comunale può svolgere queste funzioni ?

A mio parere l'importanza del ruolo esercitato induce a ritenere che sia più opportuna una riforma normativa che elimini piuttosto il sistema dello spoil system dei segretari e non i segretari stessi ; sarebbe auspicabile una rilettura sistematica delle funzioni, favorendone la concentrazione sui suoi salienti compiti primari , infatti tra le funzioni espressamente enunciate dal d.lgs 267/2000 nessuna pare irrinunciabile. L'eliminazione della figura del segretario comunale, comporta una sorta di "diaspora" delle sue funzioni tipiche, le quali potranno essere, dunque, distribuite tra più incarichi dirigenziali.

La Riforma non tiene conto non solo del ruolo che i segretari hanno assunto proprio in questi anni¹³⁸ ma anche del fatto che essi sono da decenni il fulcro dei tanti piccoli comuni presso i quali hanno operato assicurando un livello molto elevato di professionalità.

La figura del segretario comunale è una delle, storicamente , più qualificate e con maggiore estensione di competenza tra quelle che si trovano nell'ordinamento pubblico ; una figura come il segretario comunale è fondamentale, per esempio,

¹³⁸Basti pensare all'elaborazione dei piani triennali anticorruzione , al via dal Gennaio 2014

non solo per assicurare competenza nell'applicazione dell'anticorruzione, ma anche per contribuire a gestire il delicatissimo passaggio della riforma Delrio, per la quale funzioni e competenze passeranno come schegge impazzite dalle province alle città metropolitane ai comuni alle unioni di comuni ¹³⁹.

A mio avviso , inoltre , eliminare una figura come il segretario comunale non ottiene alcuna razionalizzazione, nè risparmio . I segretari comunali non hanno alcun rilievo ai fini degli appesantimenti burocratici , sono una figura di coordinamento e garanzia e, anzi, la loro presenza consente di snellire, controllare, sostituirsi per i ritardi e prevenirli, organizzare al meglio ; non si può parlare neppure di risparmio poichè non si prevede il licenziamento dei segretari comunali che gradualmente transiteranno nel ruolo dei dirigenti degli enti locali .

Semplicemente si rinuncia ad uno strumento di auto organizzazione e controllo , dando un segnale estremamente negativo sul tema del rispetto delle regole , finendo per minare ulteriormente la già non eccessiva fiducia dei cittadini nelle istituzioni. Quale possa essere l'impatto positivo dell'abolizione del segretario comunale è difficile da comprendere .

139 La "riforma Delrio" , in attesa di una riforma costituzionale del titolo V , mira a ridurre poteri e funzioni delle province, cancellando i consigli elettivi e istituendo dieci città metropolitane presiedute dai rispettivi sindaci metropolitani e da consiglieri che non percepiranno indennità e doppio stipendio. Le nuove province saranno presiedute dal sindaco del comune capoluogo, con un'assemblea dei sindaci che raggrupperà tutti i primi cittadini del circondario e un vero e proprio consiglio provinciale che sarà formato da 10 a 16 membri (a seconda della popolazione) scelti tra gli amministratori locali.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV. Consiglio nazionale del notariato , commissione studi ,
23 Settembre 1997

AA. VV. Digesto delle discipline pubblicistiche alla voce
"Segretario comunale e provinciale" , vol.XIV

AA. VV. Il sole 24 ore " Diritto e pratica amministrativa"
Febbraio 2013

AA. VV. Unione nazionale Segretari Comunali e Provinciali ,
Comunicato 28 Luglio 2014

N. ARBACE La nomina del segretario comunale tra
procedimento pubblico e pulsioni privatistiche , in "Nuova
rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza "

G. ASTELGIANO Ordinamento e gestione contabile-
finanziaria degli enti locali, Ipsoa, Milano, 2012

P. BARBERA , Istituzioni locali , Giappichelli , Torino , 2007

E. BARUSSO Dirigenti ,area P.O e responsabili del
procedimento : dopo il nuovo CCNL dell'area dirigenza ,
Giuffrè , Milano , 2007

E. BARUSSO Diritto degli enti locali , Maggioli , S. Arcangelo
di Romagna , 2008 .

R. BERTUZZI – M. SALTARELLI Temi svolti per i concorsi
degli enti locali, Maggioli, S.Arcangelo di Romagna, 2009

E. BRANDOLINI La responsabilità degli amministratori locali. Giurisprudenza di condanna e di assoluzione, Giuffrè Milano, 2012,

F.CARINGELLA,A.GIUNCATO,A.ROMANO L'ordinamento degli enti locali nel Testo Unico. Aggiornato con la legge di riforma federale dello Stato , Ipsoa , Milano , 2001

A. CAROSI , Governance e sistemi di controllo interno nelle amministrazioni pubbliche dopo il d.lgs 150/2009 , in **G.SCOGNAMIGLIO** (a cura di) , Dai controlli interni alle valutazioni pubbliche , cit.

R.CARPINO Testo unico degli enti locali commentato , Maggioli , 2011

S.CASSESE"Il sistema amministrativo italiano" Bologna , 1983

L.CASTELLI Il Tar Lazio "salva" i segretari comunali, <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/?p=11056>

G.COLOMBINI. Corte dei conti e controlli interni , atti del convegno su "150 anni della Corte dei conti " Roma 2012

R. D'AMICO ,A. PETRALIA , F. RANIOLO , Manuale di scienza dell'amministrazione , Roma , 1992

LUCCHETTI P. Prime considerazioni sulle scelte legislative in materia di reclutamento e formazione dei segretari comunali e provinciali , in contributi e saggi , pubblicato dalla SSAI , Roma 2005

MAGNIER , ANNICK La leadership amministrativa nel comune italiano: il segretario comunale : Bologna: Compositori , 1997.

F.MARZOLA Il segretario comunale , Firenze , 1981

MATARRAZZO Il segretario comunale , Manuale degli enti locali , Roma , 1996

C.MEOLI Segretario comunale e provinciale , voce in Enciclopedia del diritto , XLI , Giuffrè , Milano 1989

F.MERLONI, L.VANDELLI (A cura di) La corruzione amministrativa .Cause, prevenzione e rimedi, Passigli, Firenze, 2010.

P.MONEA Dai pareri sulle proposte di deliberazione al ruolo del segretario comunale nella nuova legislazione sul controllo, tra le disposizioni inerenti all'associazionismo e quelle collegate al controllo , in Lexitalia , Milano , 2013

R.NAPOLETANI Riforma della pubblica amministrazione e primato della politica , consultabile nel sito www.giust.it

L.OLIVIERI Il segretario comunale ufficiale rogante

D.OSBORNE, T.GAEBLER Reinventing government 1992

G. PANASSIDI La pubblicità on line per finalità di pubblicità legale degli atti amministrativi, dei bandi di gara e dei bilanci, in Lexitalia

F.PINTO Diritto degli enti locali , Giappichelli , Torino , 2012

F.PUPILELLA La riforma degli enti locali , UTET.

F.C.RAMPULLA."Il ruolo del segretario comunale tra legislazione e managerialità " Il politico , 2001

R.ROMANELLI Sulle carte indeterminate . Un ceto di impiegati tra pubblico e privato : i segretari comunali in Italia , Bologna , 1989

A.SAITTAIn commissione affari costituzionali del senato consultabile all'indirizzo <http://www.segretaricomunalivighenzi.it>

L.SAMBUCCI , Studi sui controlli amministrativi , Torino , 2005

A.MSANDULLI, Manuale di diritto amministrativo, Napoli, 1980

N.SORGENTE Il rafforzamento del sistema dei controlli interni negli enti locali alla luce del d.l 174/2012 ed i suoi riflessi nello status del Segretario Comunale , in www.ambientediritto.it

M.SPAGNUOLOIl segretario comunale quale gestore e controllore , in Gazzetta degli enti locali ,Maggioli editore, 2013

STADERINI Il ruolo del segretario dopo i decreti legislativi n.29/1993 e n.77/1995 e nelle prospettive di riforma,NR,1996 .

T.TESSARO La redazione degli atti amministrativi del comune, Maggioli, S. Arcangelo di Romagna, 2013

A.TOMIROTTI La figura del segretario comunale nell'ultimo secolo, Al , 1974

T.TROIANELLOIl sindaco Ugetti insiste " I segretari comunali ? Uno spreco " Il Giorno , 10 Novembre 2013

INDICE DELLA GIURISPRUDENZA

CASSAZIONE Civ. , sez. Lavoro , 23-09-2003 , n. 12403

CONSIGLIO DI STATO Sez VI , sentenza 20-05_1985 , n.321

CONSIGLIO DI STATO Sez IV , ordinanza 9-04-1990 , n. 772

CONSIGLIO DI STATO Sez I , parere n.1/96 del 21-2-1997

CONSIGLIO DI STATO Sez IV , sentenza 11-05-1999, n.1573

CONSIGLIO DI STATO Sez. IV , sentenza 25-07-2001 , n.4074

CONSIGLIO DI STATO Sez IV , parere 31-01-2006

CONSIGLIO DI STATO Sez I , sentenza 7-04-2008 , n. 154

CONSIGLIO DI STATO Sez VI , sentenza 19-08-2009 , n. 4982

CORTE COSTITUZIONALE Sentenza 10-02-1997 , n.22

CORTE COSTITUZIONALE Sentenza 21-01-1999 n.1

CORTE DEI CONTI sez.riunite ,Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche , 2014

MINISTERO DEGLI INTERNI Circolare n.12/1991

MINISTERO DEGLI INTERNI Circolare n.18/1998

REGIONE PIEMONTE Parere n.151/2009

TAR LAZIO Sez II bis , ordinanza 11-07-2002 , n.4066

TAR LAZIO Sent. 23-03-2012 , n. 2682

TAR PIEMONTE TORINO Sez. II , sentenza 14-10-2008 , n.2739

TAR UMBRIA Sent. 28-10-1998 , n. 1017

