



COME CAMBIARE LA PA IN OTTO MOSSE

dopo oltre 100 interventi sulla riforma
base di 20 anni fa (D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29)

**Martedì 10 giugno 2014 - ore 11.00 - Roma - Sala Cristallo dell'Hotel Nazionale
Piazza di Montecitorio 131**

*Intervento della dott.ssa Matilde Esposito
Segretario comunale del Comune di Striano*

IL RUOLO DEL SEGRETARI COMUNALI: *HABEAS CORPUS*

Nella lettera ai dipendenti pubblici del 30 aprile 2014, il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione hanno invitato i dipendenti pubblici e i cittadini alla discussione sui numerosi punti in cui dovrebbero essere articolati i lavori di riforma della pubblica amministrazione.

Tra i predetti punti, il tredicesimo riguarda l'«abolizione della figura del segretario comunale», proposta che, non preceduta da alcuna discussione pubblica sul ruolo e sulle funzioni di quella figura, sembra finalizzata a sondare in anticipo le reazioni dell'opinione pubblica rispetto alla possibilità di un simile drastico intervento.

Senonché, come emerge dalla sintesi dei risultati della consultazione pubblica del 4 giugno 2014, le reazioni pervenute sono state di segno prevalentemente contrario, anche in considerazione dell'«importante mobilitazione degli enti interessati».

In particolare, «nel segnalare il ruolo centrale di garanzia e direzione del segretario comunale, specialmente nei comuni di piccole dimensione, molte proposte auspicano una riforma di tale figura, piuttosto che la sua abolizione, anche alla luce delle recenti competenze in materia anticorruzione»; tra queste proposte, vi sono quelle «dirette a svincolare la figura del Segretario comunale dalla nomina da parte del sindaco».

DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085
www.dirpubblica.it - info@dirpubblica.it - dirpubblica@pec.it
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

Insomma, le reazioni sollecitate dalla proposta, formulata in maniera drastica, di abolizione della figura del segretario comunale sono state di segno diametralmente opposto, come il *report* dinanzi richiamato ha dovuto onestamente ammettere, ribadendo, piuttosto, l'esigenza di una riforma della figura, a cavallo tra le funzioni di presidio di legalità all'interno delle amministrazioni locali e ordinamento delle autonomie.

Dinanzi ad una simile ribadita esigenza - emersa nell'ambito di un processo di partecipazione dei cittadini alle decisioni politiche, finalizzata a realizzare «*forme innovative e avanzate per costruire il consenso e individuare le soluzioni migliori per la collettività*», come dichiarato dal Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione il 4 giugno 2014 - il Governo non solo dovrà abbandonare il progetto inizialmente perseguito di abolire la figura del segretario comunale ma dovrà avviarne la riforma nel senso di recuperarne appieno la percezione, da parte della collettività e degli amministratori locali, di funzionario imparziale nell'esercizio delle sue delicate funzioni.

Qualunque riflessione sulla riforma del ruolo e delle funzioni del segretario comunale non può prescindere delle vicende legislative, anche recenti, che ne hanno caratterizzato sin'ora l'evoluzione, con la contraddittoria sottoposizione ad un anacronistico regime di *spoil system* e l'assegnazione di sempre più delicate funzioni di presidio di legalità all'interno degli enti locali.

Com'è noto, il segretario comunale è legato da un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con il Ministero dell'Interno ¹, mentre la titolarità della sede di segreteria è conferita mediante decreto di nomina del sindaco, il quale costituisce il rapporto d'ufficio e determina la conseguente investitura del segretario così nominato delle relative funzioni.

Lo *spoil system* riferito all'incarico di titolarità della sede di segreteria, sia "in entrata" che "in uscita", è stato introdotto nel corso delle riforme degli anni novanta, confluite nella legge 15 maggio 1997, n. 127 ², con la quale si è tentato di modificare il ruolo del segretario comunale, affiancando alla sua tradizionale posizione di garanzia e presidio della legalità l'assegnazione di

¹ In proposito, occorre ricordare che l'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali è stata soppressa per effetto dell'art. 7, co. 31-ter, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, conv., con mod., dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, si quale ha poi stabilito che «*il Ministero dell'interno succede a titolo universale alla predetta Agenzia e le risorse strumentali e di personale ivi in servizio... sono trasferite al Ministero medesimo*».

² Le disposizioni introdotte dalla legge n. 127/1997 sono state successivamente recepite nel Testo Unico degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

La sottoposizione al regime dello *spoil system* del segretario comunale risulta dalle disposizioni di cui all'art. 99 del D.Lgs. n. 267 cit., secondo cui «*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'articolo 98.*

Salvo quanto disposto dall'articolo 100, la nomina ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia che lo ha nominato. Il segretario cessa automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco e del presidente della provincia, continuando ad esercitare le funzioni sino alla nomina del nuovo segretario.

La nomina è disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco e del presidente della provincia, decorsi i quali il segretario è confermato».

DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085

www.dirpubblica.it - info@dirpubblica.it - dirpubblica@pec.it

C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

funzioni di natura manageriale e gestionale, così giustificando, proprio sulla base di queste ultime, il rafforzamento del legame fiduciario con il sindaco, al quale compete, in generale, il conferimento di incarichi dirigenziali e di responsabilità.

Tuttavia, se la ragione per la quale era stato introdotto lo *spoil system* risiedeva nella riconduzione al circuito del controllo democratico dello svolgimento delle predette funzioni di natura manageriale e gestionale, in un contesto storico in cui in cui si auspicava un modello organizzativo fondato “sul primato delle scelte e della responsabilità della politica e... sulla riduzione degli apparati burocratici ad un ruolo strumentale e servente”, il legislatore non si è mai spinto al punto da equiparare la figura del dirigente pubblico a quella del segretario comunale, risultando prevalere, nella disciplina di cui all’art. 97 del D.Lgs. n. 267/2000, il ruolo del segretario comunale di garanzia e presidio della legalità dell’azione amministrativa.

Difatti, come stabilisce l’art. 97, co. 2, «*il segretario comunale e provinciale svolge compiti di collaborazione e 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 ruolo di garanzia e presidio della legalità dell’azione amministrativa emerge evidente anche dalle altre funzioni attribuite al segretario comunale dall’art. 97, co. 4, lett. a), b) e c), secondo cui «*il segretario ...: a) partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione; b) esprime il parere di cui all’articolo 49, in relazione alle sue competenze, nel caso in cui l’ente non abbia responsabilità dei servizi; c) può rogare tutti i contratti nei quali l’ente è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali nell’interesse dell’ente*», trattandosi, con ogni evidenza, di funzioni che riguardano la correttezza e la legittimità nonché la certezza degli atti amministrativi e degli atti di diritto privato compiuti dall’amministrazione locale.

D’altra parte, pur in una configurazione del ruolo a “geometria variabile”, il segretario comunale non è assimilabile al dirigente pubblico perché, nell’ambito delle autonomie locale, alla dirigenza è specificamente assegnata la responsabilità della gestione (cfr. art. 109), non essendo a questa riconducibile la funzione, peraltro residuale (cfr. art. 97, co. 4), di sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e di coordinamento della loro attività; ed è proprio per questa ragione che il segretario comunale non dispone di poteri di avocazione o di sostituzione rispetto ai procedimenti di competenza dei dirigenti comunali.

Anche la disposizione di cui all’art. 97, co. 4, lett. d), il quale prevede che il segretario comunale esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti o conferitagli dal sindaco, non può essere considerata alla stregua di una norma in bianco, dal momento che alla predetta

DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego

disposizione va attribuita la valenza di clausola di salvaguardia, ai fini del buon funzionamento della macchina organizzativa, amministrativa e gestionale dell'ente, per cui non possono essere attribuite al segretario comunale funzioni di amministrazione attiva, se non in casi eccezionali e per periodi di tempo determinati e solo dopo aver accertato l'insistenza delle necessarie professionalità all'interno dell'ente.

Appare a questo punto evidente che se la ragione per la quale i segretari comunali erano stati sottoposti allo *spoil system* risiedeva nella riconduzione al circuito del controllo democratico dello svolgimento di funzioni di natura manageriale e gestionale, deve concludersi che le predette funzioni hanno sempre assunto, nell'ambito della configurazione del ruolo del segretario comunale, una valenza del tutto marginale ed eccezionale, tale da non giustificare affatto sin dall'origine l'introduzione di un regime del rapporto d'ufficio tale da consentire la configurazione dell'incarico di titolarità della segreteria comunale alla stregua una nomina disposta *intuitu personae*, in funzione del rapporto di fiducia personale tra il sindaco ed il segretario comunale.

Se poi si considera che la giurisprudenza costituzionale ha fatto giustizia dello *spoil system* proprio con riferimento ai dirigenti pubblici, ancorché con incarico esterno ex art. 19, co. 6, del D.Lgs. n. 165/2001, e ciò perché il rapporto di ufficio, sempre sul piano strutturale, pur se caratterizzato dalla temporaneità dell'incarico, deve essere connotato da specifiche garanzie - le quali presuppongano che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione, consentendo al dirigente di espletare la propria attività, nel corso e nei limiti della durata predeterminata dell'incarico, in conformità ai principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa (cfr. art. 97 Cost.)³ - proprio non si comprende come possa tollerarsi che i segretari comunali siano ancora sottoposti a quel sistema pur non svolgendo, se non in maniera del tutto residuale, funzioni di natura gestionale.

La sottoposizione allo *spoil system* del segretario comunale è in contrasto non solo con i principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale ed accolti in norme di diritto positivo con riferimento alla dirigenza pubblica, ma anche con i principi che si ricavano dalle vicende legislative che hanno riguardato il processo di revisione dei controlli interni, nell'ambito dei quali il segretario comunale ha assunto una posizione di assoluta centralità.

E' oramai pacificamente riconosciuto che l'inefficacia dei controlli interni costituisca la logica conseguenza dell'insufficiente livello di autonomia dalla politica degli organi di controllo, anche perché in difetto di indipendenza funzionale e operativa, non può scongiurarsi il pericolo che il

³ V. la giurisprudenza della Corte costituzionale a partire dalla sentenza 23 marzo 2007, n. 103.

report finale sia in qualche modo concepito in funzione del gradimento dell'organo politico che dovrà valutarli ed al quale è riconosciuto il potere di rinnovare o meno gli stessi organi di controllo. Il processo di revisione degli sistemi di controllo interno e dei loro organi ha preso l'avvio con il D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, con riferimento alla misurazione ed alla valutazione della *performance* organizzativa ed individuale, e si è venuto a sviluppare, sull'onda degli scandali che hanno interessato le amministrazioni regionali, con D.L. n. 10 ottobre 2012, n. 174, il quale, nell'intento di rafforzare il sistema dei controlli all'interno delle amministrazioni locali, ha valorizzato il ruolo e le funzioni del segretario comunale, il quale non solo partecipa all'organizzazione dei controlli interni nell'amministrazione comunale, ma è direttamente responsabile del controllo successivo di regolarità amministrativa, finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (v. art. 147-*bis* del D.Lgs. n. 267/2000).

Coerentemente, con questa impostazione, la successiva legge 6 novembre 2012, n. 190, ha individuato il segretario comunale quale naturale destinatario delle funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione e dei fenomeni di illegalità (v. art. 1, comma 7).

Proprio in considerazione della valorizzazione del ruolo tradizionalmente assunto dal segretario comunale quale garante della legalità all'interno dell'amministrazione locale, la Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione, istituita con decreto del Ministro della Funzione Pubblica del 23 dicembre 2011, aveva evidenziato che *«il principale aspetto critico del ruolo attualmente assegnato ai segretari comunali è che attualmente essi sono soggetti ancora al sistema dello “spoil system”.* Il Sindaco, infatti, in caso di mancata conferma non ha alcun obbligo di motivazione di tale atto. Ciò ovviamente espone tali figure a subire le scelte dell'organo monocratico (sindaco) che potrebbe decidere di non confermare l'incarico anche in quei casi in cui il Segretario comunale abbia svolto con scrupolo il proprio ruolo, rilevando le illegittimità degli atti amministrativi adottati dall'organo che il potere di confermare la nomina».

Quindi, secondo la Commissione avrebbe dovuto essere *«valutata la possibilità di prevedere un obbligo di motivazione da parte dell'organo politico che decide di non confermare il segretario comunale, o, ancora, una durata diversa, magari maggiore, dell'incarico del segretario comunale rispetto a quella del Sindaco che deve confermarlo».*

Apparendo, quindi, evidente che la perdurante sottoposizione all'anacronistico regime dello *spoil system* risulti non solo anacronistico rispetto ai principi già enunciati dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento alla dirigenza pubblica, lo stesso contrasta con l'esigenza di

DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085
www.dirpubblica.it - info@dirpubblica.it - dirpubblica@pec.it
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004

assicurare al segretario comunale la collocazione in posizione di autonomia organizzativa ed indipendenza funzionale e di giudizio nell'esplicazione delle delicate funzioni di controllo assegnategli dal legislatore.

Deve, quindi, concludersi auspicando che il Governo recepisca le sollecitazioni pervenute in sede di consultazione pubblica quali risultanti dal documento di sintesi del 4 giugno 2014, e, nell'elaborare proposte di riforma della figura del segretario comunale, tenga presente le proposte già formulate dalla Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione.

DIRPUBBLICA - Federazione del Pubblico Impiego

Via Giuseppe Bagnera, 29 - 00146 Roma; tel.: +39 065590699; fax: +39 06559083; cell. +39 3771813085
www.dirpubblica.it - info@dirpubblica.it - dirpubblica@pec.it
C.F.: 97017710589 - Partita I.V.A.: 04919551004