

Le funzioni del Segretario Comunale in materia di programmazione, controlli interni, trasparenza e prevenzione della corruzione e della illegalità

Autore: Antonio Lamanna

In: Diritto amministrativo

Sommario: Premessa- 1. Le responsabilità del Segretario Comunale nell'ambito dei nuovi controlli interni degli enti locali- 2. Relazione di inizio e fine Mandato- 2.1 La Relazione annuale alla Corte dei Conti- 3. La legge anticorruzione- 3.1 Il Responsabile per la prevenzione della Corruzione e Trasparenza- 3.2. Potere sostitutivo ex art. 2 comma 9 bis- 9 ter- 9 quater- 3.3. Accesso generalizzato- 4. Conclusioni

Premessa

Il presente lavoro intende approfondire la sfera delle funzioni aggiuntive in capo al Segretario Comunale e Provinciale (d'ora innanzi anche solo Segretario o Segretario Comunale), tenendo conto delle innovazioni volute dal legislatore del 2012 che ha voluto assicurare maggiore legalità e trasparenza nello svolgimento dei procedimenti amministrativi e nell'adozione degli atti conseguenti.

La tematica assume particolare rilievo considerato che il legislatore, in una sorta di schizofrenia normativa, dapprima ha riconosciuto al Segretario un ruolo di maggiore garanzia, individuando in questa figura il Responsabile per la prevenzione della Corruzione[1], successivamente ne ha previsto l'abolizione con l'art. 11 comma 1 lett. b) n. 4, L. 7 agosto 2015, n. 124 «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche[2]».

Volume consigliato

1.

Le responsabilità del Segretario Comunale nell'ambito dei

nuovi controlli interni degli enti locali.

La persistente e difficile crisi finanziaria degli ultimi anni, i processi di riforma del governo in materia di conti pubblici e la conseguente difficoltà degli enti locali a rispettare i vincoli imposti dalla finanza pubblica, ha portato il legislatore a ridisegnare radicalmente il sistema dei controlli interni, disponendo, oltre ai controlli di regolarità amministrativa contabile, di gestione e di controllo strategico, anche il controllo sugli equilibri finanziari dell'ente e il controllo degli organismi gestionali esterni all'ente, in particolare sulle società partecipate per gli enti locali con popolazione superiore, in prima applicazione della norma, a 100mila abitanti, limite dimensionale che poi scende a 50mila abitanti nel 2014 ed a 15mila abitanti a decorrere dal 2015.. Con il Decreto legge n. 174 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 2012, sono stati introdotti, per gli enti locali, una serie di disposizioni in materia di controllo finanziario e contabile, nonché strumenti e meccanismi di risanamento pluriennale per gli enti con gravi squilibri strutturali di bilancio. Con le modifiche apportate al T.U.E.L., viene ridisciplinato l'intero assetto dei controlli interni ai Comuni, andando a cambiare, in tal modo la fisionomia di alcuni soggetti chiave nell'Ente quali il Segretario ed il responsabile dei servizi finanziari.

- **Controllo di regolarità amministrativa** (regolarità tecnica e regolarità contabile) nella fase preventiva: v. art. 49 comma 2 del D. Lgs. n. 267/2000, secondo cui «Nel caso in cui l'ente non abbia i responsabili dei servizi, il parere e' espresso dal segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze». Resta aperta la questione della valenza normativa della proposizione «in relazione alle sue competenze». Secondo alcuni tali competenze rientrerebbero nel bagaglio culturale di base del Segretario, per altri, invece, in quello specifico professionale. Il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica reso dal Segretario in un ente privo di responsabili dei servizi, è da intendersi quale parere sostitutivo, indispensabile per garantire i servizi dell'ente, che non può essere analitico e puntuale per cui il Segretario dovrà adeguatamente motivare suddetto parere specificando i limiti della sua pronuncia;

- **Controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva:** la disciplina prevista dal nuovo art. 147 bis del D. Lgs. n. 267/2000 delinea un ruolo importante per il Segretario posto che l'esercizio di tale controllo è effettuato sotto la sua direzione, secondo principi generali di revisione aziendale. Il controllo esercitato sui singoli atti, pertanto, deve riguardare, oltre la legittimità degli stessi, anche l'economicità dell'operazione sottostante e le relative modalità gestionali. Si ritiene che la locuzione «sotto la direzione del segretario» debba intendersi nel senso che le modalità di controllo siano esercitate dal personale diretto dal segretario, incombendo sullo stesso la responsabilità della «culpa in vigilando». Stanti le differenti strutture burocratiche degli enti locali, la norma in indirizzo prevede che le modalità di esercizio del controllo possono essere diverse purché siano adottate nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente e siano deferenti dei principi generali di revisione aziendale. Inoltre, compete propriamente al Segretario nell'ordine (v. art. 147 bis comma 3):

- impartire, ai responsabili dei servizi, le direttive alle quali conformarsi in caso di riscontrate irregolarità;
- trasmettere periodicamente le risultanze di questo tipo di controllo ai responsabili dei servizi, quali documenti utili per la valutazione dei rispettivi dipendenti, ai revisori contabili, agli Organi Indipendenti di Valutazione (O.I.V.), al Presidente del Consiglio Comunale al fine di darne conoscenza allo stesso consesso nella prima seduta utile;

- **Controllo di gestione:** Sono poche le innovazioni della nuova legge in materia di controllo di gestione e, tuttavia, cambia l'approccio del Segretario nei confronti di esso. Il controllo di gestione si intende come ausilio offerto ai Dirigenti dell'ente affinché possano governare i processi gestionali e correggerli, in una visione dinamica intesa ad affermare i principi del «buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione». Questa forma di controllo, a differenza della precedente, non è finalizzata ad una verifica sulla legittimità degli atti, non è da intendersi quale "controllo punitivo", anzi, al contrario un "controllo amico" e il suo successo si ha proprio laddove esso è così inteso, in modo da consentire, le opportune modifiche alla macchina gestionale amministrativa. Il ruolo del Segretario, per il corretto svolgimento di suddetto controllo, è basilare. A tal fine, la Giunta, su proposta del Segretario Comunale, in sede di approvazione del Piano delle Performance, unitamente al Piano Esecutivo di Gestione, provvede a definire, per ogni singola struttura dell'ente:

- Il Piano dettagliato degli Obiettivi;
- le unità organizzative per le quali si intende misurare l'efficacia, l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;
- i risultati e le finalità dell'azione amministrativa con riferimento all'intera amministrazione o alle singole unità organizzative;
- le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono contenuti;
- gli indicatori specifici per misurare l'efficacia, l'efficienza, e l'economicità;
- la frequenza di rilevazione delle informazioni;

Tale controllo, nell'Ente, è coordinato dal Segretario Comunale, unitamente all'Organismo Indipendente di valutazione.

- **Controllo strategico:** Con la nuova legge sui controlli interni diventa obbligatorio il controllo strategico che assume, rispetto al passato, una connotazione diversa, coinvolgendo la figura del segretario prima esclusa. Il controllo, prima facoltativo e posto in essere dal Consiglio Comunale sull'operato della Giunta Comunale (sostanzialmente un controllo politico), diviene obbligatorio e assume una connotazione

tipicamente tecnica. Gli attori principali del controllo strategico, sono individuati nel sindaco o presidente della provincia (anche con l'ausilio degli assessori) e nel consiglio comunale (o provinciale). A loro spetta l'onere di presentare al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato[3]. Il Consiglio, invece, sulla base dell'art. 193 del T.U.E.L. provvede, con delibera almeno una volta l'anno e, comunque, secondo la periodicità prevista dal regolamento interno dell'ente locale, ad effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi. Viene individuata nella figura del Segretario comunale il compito di dirigere un'apposita struttura con il compito di sviluppare periodici report da presentare alla Giunta e al Consiglio al fine di verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee programmatiche di mandato approvate dal Consiglio, rilevando i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, gli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, i tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, le procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati e la qualità dei servizi erogati con il grado di soddisfazione della domanda espressa. Il Segretario, può in questa fase, unitamente al management amministrativo (Dirigenti dei Settori, Organismi indipendenti di valutazione, fornire alla Giunta e al Consiglio il supporto necessario per coadiuvare efficacemente l'attività dell'amministrazione.

- **Controllo delle società partecipate non quotate:** Seppure non trascurabile, tale forma di controllo è condivisa dal Segretario, unitamente alle strutture e ai responsabili degli uffici deputati a monitorare il perseguimento degli obiettivi gestionali a cui devono tendere le società partecipate. Tale ruolo può ricavarsi dall'ultimo capoverso dell'art. 147 quater che afferma: "Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili». In ogni caso, compete sempre al Segretario, quale Responsabile per la prevenzione della corruzione e dell'attuazione del relativo piano un ruolo non marginale di controllo.

- **Controllo sulla qualità dei servizi e ciclo della performance:** In una visione di Pubblica Amministrazione rivolta a soddisfare i bisogni dei cittadini e ad offrire servizi di qualità in tempi celeri e soddisfacendo i principi di efficacia, efficienza ed economicità, il processo per la definizione e misurazione degli standard di qualità va collocato all'interno dell'impianto metodologico che le amministrazioni pubbliche devono attuare per sviluppare il ciclo di gestione della performance e, più in generale, per attuare quanto previsto dal decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, in materia di «Misurazione, Valutazione e Trasparenza della Performance[4]». Le amministrazioni pubbliche, pertanto, devono adottare, in base a quanto disposto dall'art. 3 del D. Lgs. n. 150/2009, metodi e strumenti idonei a misurare, valutare e premiare la performance individuale e quella organizzativa, secondo criteri strettamente connessi al soddisfacimento degli interessi dei destinatari dei servizi e degli interventi. La strategia della qualità totale dei servizi consente di promuovere un rapporto più stretto tra cittadini ed istituzioni basato sulla qualità dei servizi come soddisfazione dei bisogni e delle aspettative. Ciclo della Performance e Qualità dei Servizi si uniscono tra loro quali elementi tesi al miglioramento della qualità dei servizi. La qualità del servizio rappresentata nel Piano della Performance è misurata attraverso il grado di raggiungimento, di valori programmati definiti sulla base di confronti con realtà analoghe e con i risultati precedentemente ottenuti dalla stessa amministrazione. La nuova normativa, in materia di misurazione della performance, in vigore dal giugno 2017, emanata in attuazione della Legge Delega n. 124/2015, tra i

passaggi più significativi attinente il ciclo di gestione della performance e il grado di soddisfazione per i servizi erogati, ha incluso tra i soggetti che partecipano attivamente al processo di misurazione della performance «i cittadini, anche in forma associata, anche comunicando direttamente all'Organismo Indipendente di Valutazione il proprio grado di soddisfazione dei servizi erogati»[5]. Il ruolo del Segretario Comunale nella applicabilità agli enti locali del ciclo di gestione della performance e sul controllo della qualità dei servizi è dato dalla complessità delle funzioni di tali processi che richiedono una buona conoscenza degli assetti organizzativi dell'Ente e delle problematiche interne ad esso correlate. Il Segretario assume, pertanto, in questa fase un ruolo di "cerniera", ovvero di "trait d'union" tra l'amministrazione e i componenti esterni dell'amministrazione (O.I.V.) chiamati all'attività di misurazione e valutazione. Di non secondaria importanza, inoltre, è la fase rappresentata dalla sensibilizzazione effettuata dal Segretario, quale agente del cambiamento, unitamente agli altri agenti (Sindaco/Presidente, amministratori, dirigenti, management) cui segue, in un secondo momento, la fase di estensione e condivisione del programma con riguardo sia all'ambito di intervento che al perseguimento della qualità dei servizi. Nel sistema complessivo di misurazione e valutazione della Performance, dopo la novella del D. Lgs. n. 74/2017, pertanto, notevole importanza assume il ruolo degli Organismi Indipendenti di valutazione, i quali segnalano «la necessità o l'opportunità di interventi correttivi in corso di esercizio all'organo di indirizzo politico amministrativo, anche avvalendosi delle risultanze dei sistemi di controllo strategico e di gestione presenti nell'amministrazione»[6], controlli che sono sottoposti «sotto la direzione del segretario». Il ciclo di gestione della Performance si chiude, ai sensi del novellato art. 10 comma 1 lett. b) del D. Lgs. n. 150/2009 della Relazione annuale sulla Performance, documento che, approvato dall'organo di indirizzo politico amministrativo è definito in collaborazione con i vertici dell'amministrazione (Segretario Comunale e Dirigenti) e che «evidenzia a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativo e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato».

2.

Relazione di inizio e fine Mandato

Il Decreto Legge n. 174/2012 non si è limitato solo ad innovare radicalmente il sistema dei controlli interni degli enti locali, ma, tra le varie novità introdotte ha previsto anche all'art. 4 e 4 bis del D. Lgs. n. 149/2011, nuovi adempimenti a carico dei Comuni e delle Province come la predisposizione delle relazioni di inizio e fine mandato. La relazione di inizio mandato è volta a verificare la situazione finanziaria e patrimoniale, la misura dell'indebitamento dell'ente e sulla base delle risultanze della stessa e ove ne sussistano i presupposti, l'ente può ricorrere alle procedure di riequilibrio finanziario vigenti. La relazione di fine mandato, deve essere certificata dall'organo di revisione dell'ente locale e trasmessa alla sezione

regionale di controllo della Corte dei Conti. La Relazione di fine mandato, unitamente alla certificazione dell'organo di revisione dell'ente locale, in ossequio ai principi di trasparenza, è poi pubblicata sul sito istituzionale dell'ente nelle apposite sezioni. Tali relazioni, per la loro specificità e complessità, sono redatte o proposte dal responsabile del servizio finanziario o dal Segretario Comunale per poi essere sottoscritte dal presidente della provincia o dal sindaco secondo i termini previsti dalla normativa.

2.1 La Relazione annuale alla Corte dei Conti

Sulla base di quanto disposto dall'art. 148 del D. Lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.) nell'ambito dei Controlli esterni posti in essere dalla Corte dei Conti, «il sindaco o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni (omissis)», al fine di dimostrare l'adeguatezza e l'efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato. In tale contesto assume un ruolo significativo quello del Segretario Comunale, quando anche non è espressamente previsto dalla norma in esame. La norma, nel prevedere uno specifico compito, in capo al Sindaco, ossia quello di trasmettere il referto alla Corte dei Conti, stabilisce che lo stesso debba avvalersi del segretario quando non sia nominato il direttore generale. È evidente che tale apporto riguarda in special modo l'elaborazione del referto che richiede una competenza specifica di management pubblico. La norma, difatti, prevede che il referto attenga e 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 delle Autonomie e dalle sezioni regionali. Questa corrispondenza alle linee guida della Corte dei Conti presuppone, pertanto, uno scambio di informazioni e di relazioni che il segretario deve instaurare con la Corte stessa.[7]

L'importanza di tale momento è rinvenibile dalle sanzioni previste in caso di inadempimento, come può evincersi dal novellato art. 148 comma 4 del T.U.E.L. il quale stabilisce che: «In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione».

Anche se la sanzione è prevista in capo agli amministratori, non è pensabile che essa, non abbia effetti sul segretario ravvisandosi una qualche responsabilità, quantomeno per «culpa in vigilando», oltre a ricadere sullo stesso un giudizio negativo in ordine alla valutazione sul conseguimento dei risultati che deve conseguire in base alle nuove disposizioni in materia[8].

Ancora più gravi sono le conseguenze, previste dalla legge, in caso di mancata attivazione del sistema dei controlli interni, prevedendo in capo all'ente inadempiente l'avvio della procedura per lo scioglimento del consiglio comunale[9].

3.

La legge anticorruzione

In materia di lotta alla corruzione, il legislatore italiano, con colpevole ritardo ha ratificato il 03.08.2009[10] la Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione, adottata dall'Assemblea Generale il 31.10.2003 e aperta alla firma a Merida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno. Detta Convenzione è entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005. Trattasi di una legge decisamente insufficiente nel contrasto dei fenomeni di corruzione, che si è limitata a piccole modifiche al Codice penale, nonché a riorganizzare la figura del soppresso Alto Commissario per la prevenzione ed il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della Pubblica Amministrazione, istituendo l'Autorità nazionale anti-corruzione (art. 6). Il percorso di destinazione verso una più compiuta ed efficiente legge anticorruzione, non privo di ostacoli e critiche a livello nazionale ed internazionale, trovò la sua conclusione con l'approvazione, a tappe forzate e con il ricorso al voto di fiducia da parte del Governo, della L. n. 190/2012 «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità' nella pubblica amministrazione». Questa legge si pone il tentativo, ancora in essere e pertanto non è possibile, allo stato attuale, formulare giudizi di sorta sulla stessa, di elaborare una politica di contrasto alla corruzione, che non sia affidata più al solo strumento di tipo penale-repressivo, ma anche e prima ancora- a misure di tipo extrapenale, destinate a svolgere funzioni di prevenzione sul lato prevalentemente amministrativo[11], individuando nella nuova figura del Responsabile per la prevenzione della Corruzione, da determinare negli Enti Locali, nel Segretario Comunale, il perno chiamato a far girare il meccanismo di contrasto agli episodi di illegalità e cattiva amministrazione, dotandolo (sia lecito esprimere notevoli riserve al riguardo) degli strumenti per poter intervenire efficacemente in argomento.

3.1 Il Responsabile per la prevenzione della Corruzione e Trasparenza

Con legge n. 190/2012 nell'ambito delle misure adottate per contrastare la corruzione e l'illegalità nella pubblica amministrazione, il comma 7, parte seconda dell'art. 1, individua in capo al Segretario dell'ente il responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, salva diversa e motivata determinazione. Il Responsabile è individuato, di norma, nel Segretario Comunale, in quanto la funzione ad esso sottesa è da intendersi come integrativa delle competenze generali spettanti al Segretario: questi, infatti, ai sensi dell'art. 97 comma 4 del D. Lgs. n. 267/2000, svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza amministrativa e giuridica nei confronti degli organi dell'ente in merito alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti[12] Secondo il disegno delineato dal legislatore del 2012, il responsabile della prevenzione della corruzione, pur con compiti specifici, non ha una funzione di gestione né di repressione delle fattispecie corruttive, ma il suo scopo è quello di agire sui modelli comportamentali dei funzionari, prevenendo il sorgere di fenomeni di corruzione attraverso il monitoraggio delle attività e la pianificazione degli interventi. A fronte dei compiti attribuiti, la legge n. 190/2012 prevede consistenti responsabilità per il caso di inadempimento[13]. In particolare, «in caso di

commissione all'interno dell'amministrazione di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, il responsabile individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo risponde ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché sul piano disciplinare, oltre che per il danno erariale e all'immagine della pubblica amministrazione[14], salvo che provi tutte le seguenti circostanze:

a) di avere predisposto, prima della commissione del fatto il piano di cui al comma 5 e di avere osservato le prescrizioni di cui ai commi 9 e 10 del presente articolo;

b) di avere vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del piano. (art. 1 comma 12 L. n. 190/2012).

Un efficace monitoraggio del Piano di prevenzione della corruzione, è propedeutico all'Ente per la bonifica delle aree a rischio di corruzione e illegalità. Il Segretario Comunale, quale responsabile per la prevenzione della corruzione, svolge, a questo proposito, un ruolo propositivo in merito agli interventi e alle modifiche più opportune ai fini di una efficiente lotta alla corruzione. Nell'ambito dei poteri conferiti dalla legge in materia di prevenzione della corruzione, integrità e trasparenza emerge il ruolo di dominus delle strategie definite dal legislatore con la legge n. 190/2012 e i suoi decreti delegati, al fine di contrastare il rischio corruttivo all'interno delle pubbliche amministrazioni. Nell'ambito degli adempimenti propri in materia di trasparenza, il RPCT deve, in particolare:

- garantire l'aggiornamento della sezione "Amministrazione Trasparente", secondo la tempistica dettata dalla vigente normativa, provvedendo, alle opportune azioni di indirizzo nei confronti dei dirigenti e di monitoraggio, avvalendosi della struttura operativa di ausilio alle dirette dipendenze del Responsabile[15]. Il monitoraggio, per una efficace azione di trasparenza, dovrà avvenire con cadenza almeno semestrale, prevedendo l'invio ai dirigenti dell'Ente della compilazione di schede riepilogative sullo stato degli obblighi di pubblicazione e trasparenza e la trasmissione del prospetto riepilogativo agli organi di indirizzo politico e all'OLIV;

- collaborare con l'OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione. Procedimento questo che si svolge in contraddittorio con l'Organismo Indipendente di Valutazione che rilascerà apposita attestazione da pubblicare sul sito internet.

Per gli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione, il RPCT provvede, in particolare:

- a verificare, annualmente, le dichiarazioni di incompatibilità ed inconfiribilità di incarichi dirigenziali (ex D. Lgs. n. 39/2013)[16];

- a redigere la Relazione del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza sull'attività posta in essere nell'intero anno, su una scheda elaborata direttamente dall'ANAC e a pubblicarla nella apposita sezione del sito Amministrazione Trasparente;

- Monitoraggio periodico sull'attuazione di ogni singola misura di prevenzione della corruzione contenuta nel PTPCT. La tracciabilità di detto monitoraggio è preferibile avvenga con un sistema di reportistica;
- Verifica dell'efficacia e del funzionamento di ogni singola misura di prevenzione, con possibilità, di potere sempre intervenire con apposita azione correttive, interventi riorganizzativi e funzionali, modificando, se il caso il PTPCT in caso di non efficacia o malfunzionamento delle singole misure di prevenzione della corruzione, o del PTPCT nel suo complesso;
- Verifica della necessità di prevedere misure specifiche ed ulteriori non presenti nel PTPCT per sopravvenute modifiche del contesto interno e/o esterno dell'Ente;
- Predisposizione Piano Formazione del Personale in materia di prevenzione della corruzione;
- Predisposizione e verifica del sistema di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti;
- Monitoraggio codice di comportamento. Monitoraggio segnalazioni e procedimenti disciplinari;

3.2. Potere sostitutivo ex art. 2 comma 9 bis- 9 ter- 9 quater

Negli anni successivi alla crisi economica mondiale del 2011, il legislatore si è prodigato per porre in essere una serie di misure urgenti per la crescita del Paese che intervenissero in materia di semplificazione e sviluppo. Nel campo della Pubblica Amministrazione, vista come centro nevralgico per consentire la ripartenza del sistema economico italiano, sono state introdotte misure finalizzate a consentire una rapida conclusione dei procedimenti amministrativi. Per tali ragioni alla legge n. 241/1990 «Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi» è stata introdotta all'art. 2 i commi 9 bis, ter e quater che prevedono nelle pubbliche amministrazioni, l'istituzione del soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia all'emanazione del provvedimento[17]. Tale soggetto è individuato, negli enti locali, generalmente, nella figura del Segretario Comunale, quale figura apicale dell'Amministrazione. Rilevanti sono le attribuzioni, previste dalla norma, in capo al Segretario quale titolare del potere sostitutivo, ravvisabili nel rendere effettivo il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti e nel responsabilizzare il vertice politico indicando i settori nei quali è più frequente il mancato rispetto dei termini di conclusione del procedimento. Questi, difatti, è chiamato (su istanza di parte) a concludere il procedimento amministrativo, entro un termine pari alla metà di quello originariamente previsto, o avvalendosi delle strutture competenti o nominando un commissario e, nel comunicare, annualmente, agli organi di governo i procedimenti per i quali non è rispettato il termine di conclusione dei procedimenti.

3.3. Accesso generalizzato

Particolare attenzione, nell'ambito dei procedimenti di secondo grado, in capo al Segretario Comunale, deve essere posta alle funzioni espletate con riguardo alla tutela dell'accesso generalizzato, come regolamentato a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 97/2016, riforma ispirata ai paradigmi della trasparenza e della libertà di informazioni, introducendo nel nostro ordinamento la nuova figura dell'accesso civico, sul modello anglosassone del F.O.I.A., il cui fine è rappresentato dalla libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni. Trattasi, a dire il vero, di una forte

implementazione della previgente versione dell'accesso civico, ora disciplinato dall'art. 5 comma 1 del D. Lgs. n. 33/2013 che, concepito per consentire l'accesso esclusivamente ai documenti a pubblicazione obbligatoria, lo ha esteso ora, art. 5 comma 2 D. Lgs. n. 33/2013, "ai dati (alle informazioni) e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali, sull'utilizzo delle risorse pubbliche e per promuovere la partecipazione al dibattito pubblico". Tale nuova forma di accesso non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva e non richiede motivazione. Essa può essere presentata, alternativamente:

- all'ufficio che detiene i dati, le informazioni o i documenti;
- all'Ufficio Relazioni con il pubblico;
- ad altro ufficio indicato dall'amministrazione nella sezione «Amministrazione Trasparente» del sito istituzionale.

Questo istituto non si sostituisce all'accesso civico semplice, ora disciplinato dal comma 1 dell'articolo 5 e circoscritto ai documenti ed atti oggetto di obbligo di pubblicazione, ma si delinea quale nuova figura autonoma ed indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione. In caso di diniego, totale o parziale, o di mancata risposta ad una richiesta di accesso civico generalizzato presentata ai soggetti di cui all'art. 5 comma 3 lett. a), b) e c), il richiedente può presentare richiesta di riesame al Responsabile per la prevenzione della Corruzione e Trasparenza (negli enti locali il Segretario Comunale), il quale decide con provvedimento motivato entro il termine di venti giorni (art. 5 comma 7 D. Lgs. n. 33/2013). Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza potrà (soggetto unico) interloquire con il Garante per la protezione dei dati personali laddove la richiesta di accesso generalizzato riguardi motivi attinenti «la protezione dei dati personali, in conformità con la disciplina legislativa in materia» (art. 5-bis, comma 2, lett. a, D. Lgs. n. 33/2013). In tali ipotesi il Garante si pronuncia entro il termine di dieci giorni dalla richiesta, durante i quali il termine per l'adozione del provvedimento da parte del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza è sospeso. Il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza, inoltre, nell'ambito della normativa in materia di accesso, così come modificata ed integrata, è tenuto ad istituire e curare un registro delle richieste di accesso presentate (per tutte le tipologie di accesso), da aggiornare e pubblicare sul sito Amministrazione Trasparente con periodicità semestrale. Tale adempimento, oltre ad essere funzionale per il monitoraggio che l'ANAC intende svolgere sull'accesso generalizzato, è di significativa utilità per le pubbliche amministrazioni e per i cittadini, al fine di rendere noto su quali documenti, dati o informazioni sia stato consentito l'accesso in una logica di semplificazione delle attività[18].

4.

Conclusioni

Il lungo excursus sin qui condotto ha evidenziato, senza pretesa di esaustività, il ruolo centrale, nella macchina amministrativa, assunto negli ultimi anni, dalla figura del Segretario Comunale. Dall'esame congiunto delle funzioni attribuite al Segretario emerge con chiarezza la volontà del legislatore di valorizzarne la figura e il ruolo ponendolo al centro di responsabilità che si collocano quale ideale crocevia di direzione e di controllo sull'attività dell'Ente.

La legge Severino, meritoriamente ma tardivamente, recependo un sistema di prevenzione della corruzione improntato sul versante prevalentemente amministrativo[19] ha inteso affidare un così grave compito, negli enti locali, alla figura del Segretario dell'Ente, da intendersi quale figura imparziale e dotata di quelle conoscenze e competenze in grado di soddisfare i principi di legalità, efficienza, efficacia, imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, principi che se disattesi e quando disattesi producono, nel tempo, una serie di criticità ed inefficienze nella macchina amministrativa comportanti crisi di valori ed economiche. Se chi scrive non fosse allergico ai nuovi neologismi, affermerebbe con grande forza la necessità per il legislatore dei prossimi anni, di puntare sempre di più sulla figura del Segretario Comunale e Provinciale, in una sorta di Segretario 2.0 dotato di quella forza ed autorevolezza persa con la legge Bassanini, ma necessaria al fine di assicurare quei valori di legalità ed etica dai quali questo Paese non può prescindere.

Volume consigliato

Note

[1] L'originario art. 1 comma 7 della Legge n. 190/2012 in vigore fino al 22 giugno 2016 prevedeva come: «Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione e' individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione». Il D. Lgs. n. 97 del 25 maggio 2016, ha introdotto alla disposizione in esame un'importante modifica prevedendo in capo ai Segretari, quali Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza funzioni e poteri idonei per lo svolgimento del loro incarico con piena autonomia ed effettività, andando in tal modo ad assicurare, in capo a tale figura considerata strategica in un piano di prevenzione della corruzione amministrativistica, una serie di poteri ed autonomia tali da consentirgli un'attività scevra da intimidazioni e in grado, giusta dotazione di una struttura organizzativa di supporto adeguata, di attuare le misure previste dal piano di prevenzione della corruzione in conformità a quanto previsto dal Piano Nazionale Anticorruzione.

[2] La Corte Costituzionale, con sentenza n. 251 del 21 novembre 2016 ha dichiarato incostituzionale diversi punti della legge delega. Il governo, pertanto, ha ritirato i decreti attuativi su dirigenza pubblica e servizi locali. Cfr. C. Calvieri, La declaratoria di illegittimità delle deleghe della Legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi del nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero il complicato intreccio dei fili della tela di Penelope... allo specchio, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2017.

[3] art. 46 comma 3 D. Lgs. n. 267/2000 «Entro il termine fissato dallo statuto, il sindaco o il presidente della provincia, sentita la giunta, presenta al consiglio le linee programmatiche relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato».

[4] Cfr. Delibera Civit n. 88/2010 «Linee guida per la definizione degli standard di qualità (art. 1 comma 1, del decreto legislativo 20 dicembre 2009, n. 198».

[5] Cfr. art. 19 bis D. Lgs. n. 150/2009 introdotto dall'art. 13 comma 2 del D. Lgs. n. 74 del 25.05.2017.

[6] v. art. 6 comma 1 del D. Lgs. n. 150/2009.

[7] Non è infrequente, difatti che a seguito dell'invio del Referto da parte del Sindaco, il Magistrato che cura l'istruttoria, in base all'attività di controllo ex art. 3, commi 4 e 5, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, chieda di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria.

[8] L'entrata in vigore del CCNL dei Segretari Comunali e Provinciali del 15.05.2001 all'art. 42, introduce un nuovo istituto contrattuale denominato retribuzione di risultato, correlato al conseguimento di obiettivi di efficienza ed efficacia assegnati, ed alla realizzazione di compiti istituzionali. L'erogazione della retribuzione "de qua" è subordinata alla definizione di meccanismi e strumenti di monitoraggio dei rendimenti e dei risultati, da definire da parte dei singoli Enti. Rilevante importanza, assume, inoltre, il D. Lgs. n. 150/2009, in attuazione della delega contenuta nella L. n. 15/2009 che interviene riguardo alla misurazione, valutazione e trasparenza della performance dei dipendenti pubblici, Segretari e dirigenti compresi, improntando tutto il processo di gestione della performance ad una logica di miglioramento dell'attività amministrativa.

[9] «Gli strumenti e le modalità di controllo interno di cui al comma 1, lettera d), sono definiti con regolamento adottato dal Consiglio e resi operativi dall'ente locale entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, dandone comunicazione al Prefetto ed alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Decorso infruttuosamente il termine di cui al periodo precedente, il Prefetto invita gli enti che non abbiano provveduto ad adempiere all'obbligo nel termine di sessanta giorni. Decorso inutilmente il termine di cui al periodo precedente il Prefetto inizia la procedura per lo scioglimento del Consiglio ai sensi dell'articolo 141 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni» (art. 3 comma 2, L. n. 213 del 07.12.2012).

[10] Con L. n. 116 del 03 agosto 2009 «Ratifica ed esecuzione della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 con risoluzione n. 58/4, firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003, nonché norme di adeguamento interno e modifiche al codice penale e al codice di procedura penale» (Gazzetta Ufficiale n. 188 del 14.08.2009).

[11] Sull'ampia tematica della corruzione, si veda, F. Martines, La Legge 190/2012 sulla prevenzione e repressione dei comportamenti corruttivi nella Pubblica Amministrazione, in www.federalismi.it, n. 5, 11 marzo 2015; P. Canapanaro, I nuovi protagonisti della lotta alla corruzione nelle pubbliche amministrazioni, in [federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2013; G.Piperata, Contrattazione pubblica e lotta alla corruzione. Uno sguardo alle recenti riforme amministrative italiane, in www.federalismi.it; CERULLI IRELLI, Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Firenze, 2010, 92; G. Napolitano, Incandidabilità, ineleggibilità, inconfiribilità e incompatibilità, Matelica 2014;

^[12] Cfr. Circolare n. 1 del 25.01.2013 Dipartimento Funzione Pubblica in merito ai requisiti del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione.

^[13] In tema di sanzioni al Responsabile per la prevenzione della corruzione la normativa ha subito importanti modifiche ad opera del D. Lgs. n. 97/2016. La precedente normativa prevedeva una prima forma di responsabilità in capo al Responsabile connessa alla mancata predisposizione del Piano anticorruzione entro i termini previsti dalla normativa, configurando in capo al Segretario Comunale la responsabilità dirigenziale ex art. 21 del D. Lgs. n. 165/2001. Trattasi, invero, di disciplina non applicabile tout court ai segretari comunali, dipendenti del Ministero dell'Interno, nelle ipotesi del licenziamento, revoca e non rinnovo dell'incarico Cfr. D. David e V. Lepore, La Legge anticorruzione: novità e limiti applicativi negli enti locali, in *Amministrazione in cammino*, 2013.

[14] Con la sentenza n. 47/2014 la Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, ha adeguato la propria giurisprudenza alle novità introdotte dalla legge 6 novembre 2012, n. 190. La sentenza in questione ha affermato il superamento, per l'effetto della normativa sopravvenuta contenuta nell'art. 1 comma 62, della legge 190/2012 della regola contenuta nell'art. 17, comma 30 ter, del D. L. 78/2009 che limitava il risarcimento del danno all'immagine ai soli casi in cui il comportamento criminoso del reo avesse integrato una delle fattispecie delittuose di cui agli artt. 314-335 del codice penale, ovvero si fosse estrinsecato nella realizzazione di un reato proprio e tipico dei pubblici dipendenti contro la P.A. Cfr. in proposito, F. Cerioni, Risarcibile il danno all'immagine in tutti i casi di accertamento con sentenza definitiva della commissione di un reato contro la P.A., in amministrativ@mente Rivista di diritto amministrativo, 3-4/2014.

[15] Con Delibera ANAC del 28.12.2016 n. 1310 l'Autorità afferma che «caratteristica essenziale della sezione trasparenza è l'indicazione dei nominativi dei soggetti responsabili della trasmissione dei dati, intesi quali uffici tenuti alla individuazione e/o alla elaborazione dei dati, e di quelli cui spetta la pubblicazione».

[16] Agli inizi di ogni anno, per l'assolvimento dell'obbligo, il RPCT provvede ad inviare a ciascun Dirigente dell'Ente i modelli delle dichiarazioni annuali di inconfiribilità/incompatibilità. Acquisite le dichiarazioni, con richiesta alla Procura della Repubblica- ufficio locale del casellario giudiziale, chiede il rilascio dei certificati dei carichi pendenti dei dirigenti al fine di procedere al controllo di veridicità le dichiarazioni da questi rese. Le dichiarazioni rese, così controllate, sono pubblicate nell'apposita sezione del sito Amministrazione Trasparente.

[17] La figura del Titolare del potere sostitutivo è stata introdotta dal D.L. n. 5/2012 convertito in legge 4 aprile 2012 n. 35.

[18] Cfr. ANAC, Determinazione n. 1309 del 28.12.2016 (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale- Serie Generale n. 7 del 10 gennaio 2017, **Linee** guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del D.lgs. 33/2013 Art. 5- bis, comma 6, del d.lgs. n. 33 del 14/03/2013 recante «Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni», p. 26.

[19] La legge Severino «mette in campo, per la prima volta, quell'auspicato ed organico ventaglio di misure destinate ad operare in funzione di prevenzione sul versante prevalentemente amministrativo» così R. Cantone, La prevenzione della corruzione e il ruolo dell'ANAC, in *Combattere la Corruzione*, M. D'Alberti (a cura di), Soveria Mannelli, 2016.

<https://www.diritto.it/le-funzioni-del-segretario-comunale-in-materia-di-programmazione-controlli-interni-trasparenza-e-prevenzione-della-corruzione-e-della-illegalita/>