

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 21/09/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37363-il-segretario-comunale-una-specie-in-estinzione>

Autore: Passalacqua Caterina

Il segretario comunale: una specie in estinzione?

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MESSINA



FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
Corso di Laurea in Giurista della P.A.

LA CATEGORIA DEL SEGRETARIO
COMUNALE:
UNA SPECIE IN ESTINZIONE?

Tesi di Laurea di:

Caterina PASSALACQUA

Relatore:

Ch.^{mo} Prof.ssa Lydia Dimasi

ANNO ACCADEMICO 2013 - 2014

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 succedutesi².

Svolge funzioni di raccordo tra la compagine governativa e l'ambito gestionale³, in forza del rapporto assunto con gli altri soggetti (politici e non) dell'amministrazione comunale – *in primis* il direttore generale

¹ Cfr. MEOLI C., *Segretario comunale e provinciale*, voce in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989; MEOLI C., *Segretario comunale e provinciale*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Utet, Torino, 1999; PASTORI G. – SGROI M., *Dirigenti pubblici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, agg. V, Giuffrè, Milano, 2001; ZOPPOLI A., *Dirigente (privato e pubblico)*, voce in *Enciclopedia del diritto Annali*, V, 2012; DE MARCO E., *Comune*, voce in *Enciclopedia del diritto*, agg. IV, Giuffrè, Milano, 2000; GIOVENCO L., *Segretario comunale e provinciale*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, XVI, Utet, Torino, 1998.

² MEOLI C., *Segretario comunale e provinciale*, voce in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989; per un esame dei profili storico-istituzionali *ante* riforma (l. n.127/97) dei segretari comunali e provinciali, cfr. ROMANELLI R., *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: i segretari comunali in Italia. 1860-1915*, Il Mulino, Bologna, 1989; D'AUTILIA M. L., *Lo sviluppo storico dell'impiego pubblico locale dall'Unità all'Italia repubblicana*, in ROLLA G., *Il personale comunale e provinciale*, UTET, Torino, 1996; ITALIA V., *Il sindaco*, Giuffrè, Milano, 1997, pp.133-143.

³ Meoli afferma infatti che 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": v. MEOLI C., *Segretario comunale e provinciale*, voce in *Dizionario Enciclopedico del diritto Galgano*, Cedam, Padova, 2001.

– ed in relazione alla titolarità di attribuzioni suscettibili di flessibili estensioni e restrizioni, quali conferimenti *ad hoc* previsti da statuti e regolamenti locali, nonché da provvedimenti sindacali⁴.

Il presente lavoro si prefigge di esaminare la complessa figura del segretario comunale, dedicando la prima parte dello scritto, dopo una breve disamina sulle 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 al Sindaco (od al Presidente della Provincia), 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.

Infine, ai fini di una maggiore esaustività dell'indagine, lo scritto esamina il ruolo del direttore generale, cd. "*city manager*", e le

⁴ Si deve alla legge n.127/1997 il merito di aver introdotto tale maggiore elasticità, demandando alle fonti normative locali ed alle disposizioni sindacali un raggio di azione ben più ampio rispetto a quello vigente *ante* riforma.

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 IL SEGRETARIO COMUNALE: ACCESSO E GESTIONE DELL'ALBO

SOMMARIO: 1. L'ACCESSO ALLA CARRIERA DI SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE; 2. LA GESTIONE DELL'ALBO: DALLA AGES AL MINISTERO DELL'INTERNO; 3. ARTICOLAZIONI DELL'ALBO: SEZIONI REGIONALI E FASCE PROFESSIONALI

1. L'ACCESSO ALLA CARRIERA DI 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, per come novellato 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), consta di tre fasi: la preselezione avviene 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; le tre prove scritte e la prova orale vertono su 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.

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

trattamento economico corrispondente alla prima fascia professionale del ruolo.

Com'è evidente, vi sono delle significative analogie con il *modus operandi* seguito nelle altre procedure concorsuali delle carriere professionali più prestigiose nella p.a. italiana: si pensi al concorso di accesso alla carriera prefettizia o al ruolo dirigenziale, quest'ultimo bandito dall'ex SSPA⁵.

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 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.

⁵ A seguito di un processo di semplificazione e di razionalizzazione della spesa pubblica, l'art. 24 della legge 69/2009 ha delegato il Governo ad 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).

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 vincitori i discenti che si collocano in graduatoria entro il numero di posti disponibili.

2. LA GESTIONE DELL'ALBO: DALL'AGES AL MINISTERO DELL'INTERNO

L'AGES, istituita ai sensi del comma 76 dell'art.17 della l. n.127/1997, confluito poi nell'art. 102 TUEL, si annoverava tra gli enti pubblici strumentali, in quanto ente – pur dotato di autonoma personalità giuridica – sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'Interno. Tale supervisione poteva concretizzarsi, ad esempio, nell'assunzione di provvedimenti ministeriali di rimozione o di scioglimento degli organi dell'ente, per persistenti violazioni di legge o impedimenti funzionali⁶.

⁶ CARINGELLA F. – GIUNCATO A. – ROMANO F., *L'ordinamento degli enti locali, Commentario al Testo Unico*, Ipsoa, Milano, 2007, p. 605.

La peculiarità dell'AGES – che consentiva di distinguerla dalle altre agenzie, preposte allo svolgimento di funzioni di carattere tecnico-operativo – si ravvisava nel ruolo esercitato, non già “meramente esecutivo di scelte di politica governativa, ma piuttosto quello di raccordo tra una pluralità di interessi pubblici”⁷.

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).

Gli studiosi hanno parlato di strumentalità più che allo Stato al sistema degli enti locali, tanto da definirlo “ente paralocale”⁸.

L'agenzia era articolata in sezioni centrale e territoriali, competenti, queste ultime, dell'adozione dei provvedimenti relativi alla gestione dei segretari iscritti alla sezione regionale dell'albo.

In sede di conversione del d.l. n. 78 del 31 maggio 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.

⁷ CARINGELLA F.– GIUNCATO A. – ROMANO F., *L'ordinamento*, cit., p. 606.

⁸ Si pensi al fatto che la sua dotazione finanziaria era costituita dal fondo finanziario di mobilità, alimentato dagli enti locali stessi, in proporzione alla dimensione degli stessi. Cfr. CARINGELLA F. – GIUNCATO A. – ROMANO F., *L'ordinamento*, cit., p. 606.

A ciò sono conseguite la decadenza degli organi di gestione (Consiglio di Amministrazione nazionale, Consigli di amministrazione delle sezioni regionali, Presidente, Vice Presidente) e la cessazione dagli incarichi di Direttore e Vice Direttore generale.

In via transitoria, in attesa del perfezionamento del processo di riorganizzazione previsto dalla citata legge, il Ministro dell'Interno, nell'ottica di assicurare la continuità del servizio, con propri decreti ha istituito, nell'ambito del Gabinetto, un'Unità di Missione, preposta allo svolgimento dell'incarico di espletare le attività dei soppressi organi. Tale continuità delle funzioni attribuite all'Agenzia è garantita, 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 del personale delle sezioni regionali della stessa Agenzia⁹.

⁹ V. voce *Ex AGES - Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali* del portale www.lineamica.gov.it

3. ARTICOLAZIONI DELL'ALBO: SEZIONI REGIONALI E FASCE PROFESSIONALI

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 contrattuali¹⁰.

Quanto all'articolazione territoriale, giova precisare che la Valle d'Aosta ed il Trentino Alto Adige sono le uniche regioni ad essere dotate di propri albi¹¹.

Si rileva la natura impropria dell'espressione "albo", atteso che il rapporto instaurato col segretario comunale non è di incarico professionale, piuttosto di impiego a tutti gli effetti assunto con il Ministero dell'Interno (ed in precedenza con l'AGES)¹².

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

¹⁰ 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). Cfr. CARINGELLA F. – GIUNCATO A. – ROMANO A., *L'ordinamento*, cit., p. 567.

¹¹ BARUSSO E., *Diritto degli Enti Locali*, Maggioli, S.Arcangelo di Romagna, 2008, p. 243.

¹² ZUCCHETTI A., *Diritto degli Enti Locali*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 211.

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 *d'antan*, 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 squisitamente 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 all'accesso all'Albo"¹³.

¹³ LUCCHETTI P., *Prime considerazioni sulle nuove scelte legislative in materia di reclutamento e formazione sei segretari comunali e provinciali*, in *Contributi e Saggi*, pubblicato dalla SSAI, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, Roma, 2005, p. 527.

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 dal 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”¹⁴.

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,

¹⁴ MEOLI C., *Segretario comunale e provinciale*, voce in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989.

però, tale problema poté trovare soluzione e, precisamente, con il r.d.l. n. 1953, cit., con il quale ebbe appunto inizio la cosiddetta statizzazione del segretario comunale¹⁵.

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 demografico¹⁶.

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

¹⁵ MEOLI C., *Segretario*, cit.

¹⁶ BARUSSO E., *Diritto degli Enti Locali*, Maggioli, S.Arcangelo di Romagna, 2008, p. 243.

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 anni di iscrizione nella fascia A¹⁷.

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 sede di

¹⁷ Si veda, sul punto, il focus pubblicato sul sito della sezione regionale pugliese consultabile all'indirizzo <http://puglia.agenziasegretari.it/attivita/procedure/Classificazione%20e%20fasce%20professionali.pdf>.

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 residente¹⁸.

Quanto alle convenzioni di segreteria, la classe corrispondente è quella derivante dalla somma degli abitanti dei singoli Comuni

¹⁸ Si veda, sul punto, il focus pubblicato sul sito della sezione regionale pugliese consultabile all’indirizzo <http://puglia.agenziasegretari.it/attivita/procedure/Classificazione%20e%20fasce%20professionali.pdf>, già citato nella nota 14.

considerata 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.

CAPITOLO 2. NOMINA E REVOCA DEL SEGRETARIO COMUNALE

SOMMARIO: 1. L'ATTO DI NOMINA DEL SEGRETARIO COMUNALE; 2.a COMPETENZE DEL SEGRETARIO COMUNALE IN CASO DI NOMINA DEL DIRETTORE GENERALE; 2.b UNIONE REALE DEI RUOLI: IL MODELLO DI ROMA CAPITALE; 3. L'ATTO DI REVOCA DEL SEGRETARIO COMUNALE; 4. IL VICESEGRETARIO COMUNALE.

1. L'ATTO DI NOMINA DEL SEGRETARIO COMUNALE

Uno dei profili che acclarano la natura *sui generis* del segretario comunale/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 segretario¹⁹.

Sul punto non è pacifica la posizione assunta in dottrina 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 prestabiliti²⁰.

¹⁹ BARUSSO E., *Diritto*, cit., p. 244.

²⁰ V. VIRGA G., *Il procedimento di nomina dei Segretari comunali e provinciali: competenza, avvio, pubblicizzazione*, 4 giugno 1999, in *Lexitalia*, consultabile nella versione telematica all'indirizzo http://www.lexitalia.it/articoli/virgag_nominasegretari.htm

Nel primo caso dovrebbe essere considerato alla stregua di qualsiasi altro rapporto instaurato *intuitu personae* (con tutte le conseguenze del caso)²¹, nel secondo si enfatizzerebbe il dettato costituzionale dell'art. 97 cost., quale tutela del principio di buon andamento e di selettività nella p.a.²².

Giova precisare che in entrambe le ipotesi, secondo pacifica giurisprudenza, il decreto di nomina deve essere adeguatamente motivato, con indicazione dei motivi che hanno determinato la scelta, non essendo sufficiente la mera allegazione della fiduciarità del rapporto²³.

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

²¹ 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 che siano decorsi trenta giorni dalla comunicazione all'ANAC, incaricata di verificare che tale revoca non sia arbitraria o illegittima.

²² 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 commessa 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”* (Corte Costituzionale, sentenza 21 gennaio 1999 n.1).

²³ Tra le altre, Cons. Stato, Sez. IV, sentenza 20 maggio 1996 n. 633.

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 servizio dello stesso²⁴.

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 2006 n. 4694), “sussiste “embricazione” tra due rapporti, da identificare con quello di impiego e quello di servizio²⁵, la quale chiaramente rivela che l’atto di assegnazione dell’Agenzia – oggi Ministero dell’Interno – costituisce uno snodo fondamentale del procedimento di nomina”.

²⁴ Tar Lazio sentenza 20 marzo 2012 n. 2682.

²⁵ 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"²⁶.

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

²⁶ Tar Lazio, sentenza 20 marzo 2012 n. 2682.

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 giurisprudenza²⁷, data la fiduciarità del rapporto, non sussiste alcun obbligo di motivazione della mancata conferma.

A comprova di ciò, il procedimento di nomina del successore prescinde dal previo provvedimento di non conferma²⁸.

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 discordanti: la tesi prevalente ritiene che il decorso del termine implichi un'implicita conferma del segretario reggente²⁹.

²⁷ Tra le altre, Tar Umbria, sentenza 28 ottobre 1998 n.1017; Cons. Stato, Sez. IV, ordinanza 9 aprile 1990 n. 772; Cons. Stato, Sez. IV, sentenza 11 maggio 1999 n.1573.

²⁸ BARUSSO E., *Diritto*, cit., p. 245.

²⁹ Cfr. ad esempio PINTO F., *Diritto degli enti locali*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 234.

Vi è chi ritiene³⁰ 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 figura³¹.

Ad ogni buon conto, nelle more, la reggenza della segreteria è assicurata dal vicesegretario, se nominato, o dal reggente individuato dal Ministero.

³⁰ 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> già citato nella nota 14.

³¹ CARPINO R., *Testo unico degli enti locali commentato*, Maggioli, S. Arcangelo di Romagna, 2011, p. 268.

2.a COMPETENZE DEL SEGRETARIO COMUNALE IN CASO DI NOMINA DEL DIRETTORE GENERALE

Il ruolo di direttore generale³², 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”³³.

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

³² Per una più esaustiva disamina dell’incarico di direttore generale si rinvia al quarto capitolo.

³³ BARUSSO E., *Dirigenti, area P.O. e responsabili del procedimento: dopo il nuovo CCNL dell’area dirigenza*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 173.

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 generale³⁴.

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 uffici³⁵.

2.b UNIONE REALE DEI RUOLI: 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

³⁴ BARUSSO E., *Dirigenti*, cit., p. 177.

³⁵ PINTO F., *Diritto*, cit., p. 235.

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.

3. L’ATTO DI REVOCA DEL SEGRETARIO COMUNALE

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'ufficio³⁶. In altre parole, il segretario non può essere revocato *ad nutum*, ma solo per eventuali violazioni di legge³⁷.

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 termine³⁸ per l'eventuale deposito di memorie difensive, e la riunione della Giunta comunale³⁹.

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 line*⁴⁰.

³⁶ Ai fini della consultazione del codice disciplinare si rinvia all'indirizzo <http://www.agenziasegretari.it/contents/7006/codice-disciplinare-dei-segretari-comunali-e-provinciali>

³⁷ PINTO F., *Diritto*, cit., p. 234.

³⁸ La prassi lo fissa di solito in misura non inferiore a venti giorni.

³⁹ Eccezionalmente, visto l'evidente conflitto di interessi, la verbalizzazione della seduta è svolta da un assessore o dal vicesegretario, se nominato.

⁴⁰ Come osservato da Giuseppe Panassidi, con DPCM 26 aprile 2011 sono state dettate le regole per pubblicare nell'albo *on line* delle amministrazioni e degli enti pubblici gli atti delle procedure ad 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 legale la pubblicazione 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 della legge 69/2009

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 della Funzione Pubblica e dell'ANAC (ex CIVIT)⁴¹.

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

4. IL VICE SEGRETARIO COMUNALE

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 impedimento⁴².

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

⁴¹ Vedi nota 21.

⁴² OLIVERI L., *Il segretario comunale ufficiale rogante. L'attività contrattuale degli enti locali*, Halley, Milano, 2005, p. 13.

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 vicaria⁴³.

La sua nomina può, inoltre, risolvere situazioni delicate di conflitto di interesse, quali la commistione nel segretario comunale dei ruoli di ufficiale stipulante ed ufficiale rogante tipica dei comuni di ridotte dimensioni, privi di qualifica dirigenziale⁴⁴.

Spesso al vice segretario è affidata la direzione di una struttura organizzativa dell'ente⁴⁵; 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 prestazione⁴⁶.

⁴³ Nello stesso senso, cfr. OLIVERI L., *Il segretario*, cit., p.13.

⁴⁴ Altre opzioni sono: il rogito notarile, la stipula del contratto da responsabili di servizi di natura non dirigenziale. Cfr. E. MELE, *Manuale di diritto degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 58.

⁴⁵ BOSCOLO S. – BERNHART J. – JUST D. – NIEDERMULLER K. – PROMBERGER K., *I governi locali nelle aree alpine: governance territoriale e sistemi di gestione. risultati di uno studio comparativo in Italia e in Svizzera*, Franco Angeli Edizioni, Bolzano, 2013, p. 59.

⁴⁶ BARUSSO E., *Dirigenti, area P.O. e responsabili del procedimento: dopo il nuovo CCNL dell'area dirigenza*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 122.

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 Ministero⁴⁷.

⁴⁷ Cfr. PINTO F., *Diritto*, cit., p. 236.

CAPITOLO 3. LE FUNZIONI DEL SEGRETARIO COMUNALE

SOMMARIO: 1. FUNZIONI DI COLLABORAZIONE E DI 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 DELLE FUNZIONI DIRIGENZIALI; 5. IL SEGRETARIO COMUNALE E I RESPONSABILI DEGLI UFFICI E DEI SERVIZI; 6. IL SEGRETARIO IN CONVENZIONE 7. FUNZIONI ULTERIORI ATTRIBIBILI DA STATUTO E REGOLAMENTI E DAL SINDACO QUALE CAPO DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE; 8.a LE NUOVE FUNZIONI NELL'EPOCA DELLA RESPONSABILIZZAZIONE DEI DIPENDENTI PUBBLICI; 8.b RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE; 8.c RESPONSABILE PER LA TRASPARENZA

1. FUNZIONI DI COLLABORAZIONE E DI 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*.

Compito del segretario è quello di vigilare sulla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti locali, assicurandone il rispetto da parte di atti e provvedimenti amministrativi, nonché di deliberazioni politiche.

Si tratta di un potere-dovere il cui esercizio è necessario ed indispensabile⁴⁸, atteso che il segretario è tenuto a segnalare tempestivamente quei provvedimenti emanandi che siano forieri di danno erariale in quanto affetti da illegittimità; in caso contrario risponde a titolo di concorso omissivo colposo nella provocazione del fatto dannoso contestato⁴⁹.

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 delibera⁵⁰.

Il sindaco, la giunta ed il consiglio possono avvalersi del 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'ente⁵¹.

⁴⁸ Cass. civ., Sez. Lav., sentenza n. 12403 del 23 agosto 2003.

⁴⁹ Corte dei Conti, Reg. Lombardia, sentenza n. 473 del 9 luglio 2009.

⁵⁰ Nello stesso senso, BRANDOLINI E., *La responsabilità degli amministratori locali. Giurisprudenza di condanna e di assoluzione*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 158.

⁵¹ ASTELGIANO G., *Ordinamento e gestione contabile-finanziaria degli enti locali*, Ipsoa, Milano, 2012, p. 286.

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 stesso⁵².

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 comunale⁵³.

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

⁵² Tra le altre Consiglio di Stato Sez. I., sentenza n. 154 del 7 aprile 2008; nello stesso senso BRANDOLINI E., *La responsabilità degli amministratori locali*, cit., p. 157.

⁵³ MONEA P., *Dai pareri sulle proposte di deliberazione al ruolo del Segretario Comunale nella nuova legislazione sui controlli, tra le disposizioni inerenti l'associazionismo e quelle collegate al controllo*, in *Lexitalia*, Milano, 24 luglio 2013.

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.

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

2. PARTECIPAZIONE ALLE SEDUTE 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 assunte dalla Giunta e dal Consiglio Comunale⁵⁵.

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 restrizioni⁵⁶.

⁵⁵ Nello stesso senso cfr. BERTUZZI R. – SALTARELLI M., *Temi svolti per i concorsi degli enti locali*, Maggioli, S.Arcangelo di Romagna, 2009, p. 149.

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

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).

Di norma il verbale dovrebbe essere steso contestualmente alla seduta, tuttavia la giurisprudenza⁵⁷ 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 supervisione⁵⁸.

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.

⁵⁷ Ad esempio, v. Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 20 giugno 1985 n. 321; Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 13 dicembre 1918 n. 433.

⁵⁸ TESSARO T., *La redazione degli atti amministrativi del comune*, Maggioli, S. Arcangelo di Romagna, 2013, p. 336.

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

Il segretario opera quale ufficiale rogante dell'amministrazione locale: provvede, pertanto, alla rogazione dei contratti ed all'autenticazione delle scritture private assunte nell'interesse dell'ente.

Il principale requisito richiesto per l'attività di rogito (e di autenticazione) si rinviene nella presenza dell'ente nel vincolo contrattuale, atteso che, per ragioni scontate, la sua legittimazione alla stipula del contratto è funzionale alla soddisfazione dell'interesse dell'ente locale stesso.

Ciò in quanto, altrimenti, si ammetterebbe l'attribuzione al segretario delle funzioni di cui il solo notaio è titolare *ex lege* in via esclusiva.

In dottrina ci si è, inoltre, chiesti se sia obbligatorio per l'amministrazione avvalersi del segretario per tale rogito.

La tesi prevalente propende per la risposta negativa, puntando innanzitutto sul tenore letterale della norma che recita "può rogare"; in secondo luogo si rileva l'opportunità di poter attribuire ma non già di

vincolare il segretario allo svolgimento della suddetta funzione, data la molteplicità dei compiti assunti dallo stesso⁵⁹.

Ad ogni buon conto, quale che sia la scelta del sindaco, 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 segreteria⁶⁰ ed al simmetrico interesse a risparmiare risorse⁶¹.

Ergo ove 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.

Non sono indicati limiti espressi agli atti suscettibili di rogito da parte del segretario: vi rientrano, pertanto, anche atti complessi, come transazioni e donazioni.

Purtuttavia, al fine di evitare una significativa (e spesso incontrollata) lievitazione dello stipendio, col recente d.l. n.90/2014 (articolo 10), di

⁵⁹ Viceversa nelle amministrazioni statali si prepongono esclusivamente all'attività di stipulazione contrattuale appositi funzionari in forza dei requisiti professionali e culturali di cui sono titolari. Nello stesso senso v. OLIVERI L., *Il segretario comunale ufficiale rogante. L'attività contrattuale degli enti locali*, Halley, Milano, 2005, p. 24.

⁶⁰ 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.

⁶¹ OLIVERI L., *Il segretario comunale ufficiale rogante*, cit., p. 25.

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 godimento⁶².

Quanto all'attività di autenticazione delle scritture private, *ab origine* si circoscriveva tale potere ai soli atti aventi forma pubblica amministrativa e non già negoziale⁶³.

Tali restrizioni sono venute meno quale conseguenza naturale del processo di uniformazione del diritto amministrativo alle regole del diritto comune⁶⁴.

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.

⁶² OLIVERI L., *Assunzioni in comune facilitate, Stretta sui diritti di rogito dei segretari e sui progettisti*, in *Italia oggi, Sezione Enti Locali*, Milano, 22 agosto 2014.

⁶³ OLIVERI L., *Il segretario comunale*, cit., p. 28.

⁶⁴ 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".

4. SOVRINTENDENZA DELLE 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 attribuiscano 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 proprio dell'ente locale, sostituendosi ai dirigenti, salve 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"⁶⁵.

Com'è noto, infatti, le funzioni dirigenziali sono suscettibili di deroga solo mediante espressa disposizione legislativa, come incontrovertibilmente statuito dall'art. 4 co.3 TUIPI (d.lgs n.165/2001) e dall'art. 107 co.4 TUEL⁶⁶.

Pertanto ove il segretario sia anche direttore generale dell'ente, è titolare nei confronti dei dirigenti di poteri ben 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*⁶⁷.

⁶⁵ Tar Piemonte Torino, sez. II, sentenza n. 2739 del 4 novembre 2008. Nello stesso senso Cassazione civile, sez. lav., sentenza n. 13708 del 12 giugno 2007.

⁶⁶ 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 ad opera di specifiche disposizioni legislative".

⁶⁷ Per una più esaustiva disamina degli atti in esame si rinvia al quarto capitolo.

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, come si deduce dalle osservazioni previamente espresse circa l'unione di ruoli, 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 esame⁶⁸.

Giova, a questo punto, precisare la definizione di responsabili degli uffici e dei servizi.

⁶⁸ BARUSSO E., *Diritto*, cit., p. 249.

Il sindaco nomina *ex art. 50 TUEL* i responsabili, attribuendo e definendo gli incarichi nelle modalità previste dagli artt. 109 e 110 TUEL⁶⁹.

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 TUEL⁷⁰.

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

⁶⁹ Si precisa, tuttavia, che tale figura non necessariamente coincide con la qualifica dirigenziale e neppure con le categorie apicali presenti nell'ente.

⁷⁰ Il comma 3 dell'art. 107 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".

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 abitanti⁷¹.

6. IL SEGRETARIO IN CONVENZIONE

I comuni possono esercitare la facoltà di stipulare convenzioni⁷² per l'affidamento dell'incarico di segretario comunale, purchè gli enti locali insistano sull'area territoriale della medesima sezione dell'Agenzia (oggi Ministero)⁷³.

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 collettiva⁷⁴.

⁷¹ Tale facoltà è prevista dall'art. 53 co. 23 l. n.388/2000, modificato dall'art. 29 co.4 l. n. 448/2001. Cfr. OLIVERI L., *Violazione del principio di separazione delle competenze tra organi di governo e dirigenza nei comuni con meno di 5.000 abitanti*, in *Lexitalia*, consultabile nella versione telematica all'indirizzo http://www.lexitalia.it/articoli/oliveri_sep4.htm

⁷² La convenzione di segreteria è già stata oggetto di analisi, qui completata, nel paragrafo 3 del capitolo 1.

⁷³ BARUSSO E., *Diritto*, cit., p. 249.

⁷⁴ BARUSSO E., *Diritto*, cit., p. 249.

Occorre osservare come la nuova disciplina in materia di controlli, riforma introdotta nel 2012, operi anche in rapporto alla fascia demografica di appartenenza dell'ente locale di riferimento; pertanto "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 controlli"⁷⁵.

In altre parole, 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 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 che, com'è noto, operano sotto la direzione del segretario comunale.

⁷⁵ MONEA P., *Dai pareri sulle proposte*, cit., in *Lexitalia*, Milano, 24 luglio 2013.

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, vengano 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”⁷⁶.

⁷⁶ MONEA P., *Dai pareri sulle proposte*, cit., in *Lexitalia*, Milano, 24 luglio 2013.

7. FUNZIONI ULTERIORI ATTRIBIBILI DA STATUTO E REGOLAMENTI E DAL SINDACO QUALE CAPO DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE

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.

La *ratio* della suddetta eventualità 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), etc⁷⁷.

⁷⁷ ASTELGIANO G., *Ordinamento*, cit., pp. 285 e 286.

Viceversa pacifica dottrina⁷⁸ esclude che il segretario possa assumere il ruolo di componente dell'Organismo Indipendente di Valutazione.

Sul punto si richiamano 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”.

8.a LE NUOVE FUNZIONI NELL'EPOCA DELLA RESPONSABILIZZAZIONE DEI DIPENDENTI PUBBLICI

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.

⁷⁸ Tra gli altri v. ZOPPOLI A., *Dirigente (privato e pubblico)*, voce in *Enciclopedia del diritto, Annali*, V, Giuffrè, Milano, 2012.

Tale percorso è stato intrapreso con la legge n. 241/1990, 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”⁷⁹.

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.

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

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 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.

⁷⁹ L’obbligo di identificazione dei dipendenti pubblici che lavorano a diretto contatto con l’utenza consente al cittadino di prendere contezza della 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 procedimentali e valido interlocutore dell’utente interessato.

Si è, inoltre, modificato l'art. 21 TUPI, 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 indennizzo⁸⁰.

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'amministrazione⁸¹.

Con tale intervento normativo il legislatore ha riposto notevole attenzione sulla figura del segretario, ritenendo che l'affidamento del suddetto incarico di rpc potesse contribuire notevolmente ad

⁸⁰ Tali strumenti sono disciplinati dal d.lgs. n.198/2009 e dalla l. n.69/2009.

⁸¹ Ciò coerentemente alle amministrazioni statali, ove il ruolo è ricoperto di norma da un dirigente di prima fascia in servizio ex art. 1 co.7 l. n. 190/2012.

enfaticamente le funzioni, già significative, espletate ai fini del contrasto dell'illegalità⁸².

Alla luce del recente ddl di riforma della p.a. (e di soppressione della figura del segretario comunale), sembrerebbe che le aspettative della Commissione sono destinate ad essere disilluse.

8.b IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

La disciplina contenuta nella legge n. 190/2012 concernente la nomina del responsabile per la prevenzione della corruzione (da qui in poi r.p.c.) è piuttosto concisa, atteso che non precisa i requisiti per la nomina, definiti invece dalla circolare n. 1 del 2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica.

In primis si osserva che nella legge non viene neppure elaborata la definizione di corruzione, data per presupposto; in particolare la circolare afferma che essa debba essere intesa in senso lato, come comprensiva delle situazioni in cui si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere affidatogli al fine di ottenere dei vantaggi privati.

⁸² Nello stesso senso v. CATANIA L., *Riforma p.a. prese tre cantonate sull'anticorruzione*, in *LeggiOggi*, Maggioli, 26 gennaio 2015, consultabile all'indirizzo <http://www.leggioggi.it/2015/01/26/riforma-pa-segretario-comunale-addio/>: nella relazione della Commissione di studio su trasparenza e corruzione nella p.a. (30 gennaio 2012) si riconosceva che "il Segretario è sempre stato anche strumento di garanzia della legalità e dell'imparzialità nelle amministrazioni locali ... l'affidamento dei nuovi compiti anticorruzione non farebbe che esaltare questo ruolo".

Quanto al r.p.c., l'art. 2 della circolare precisa che negli enti locali tale ruolo è di norma affidato al segretario comunale, puntualizzando che “la legge pone una regola generale esprimendo un criterio di preferenza, ma non contiene una regola rigida, ammettendo con l'espressione “di norma” una certa flessibilità che consente di scegliere motivate soluzioni gestionali differenziate, giustificate dalle specificità organizzative”.

Quanto ai criteri di designazione, con precipuo riguardo all'ambito locale, l'ANAC evidenzia che la *ratio* dell'affidamento del ruolo nel segretario si rinviene nella circostanza che la figura di r.p.c. è da considerarsi “naturalmente integrativa della competenza generale spettante per legge al segretario”, quale di collaborazione ed assistenza giuridico-amministrativa degli organi dell'ente *ex art.97 TUEL*.

Ove tale incarico sia conferito dalla Giunta a dirigente dell'amministrazione, assumono rilievo le osservazioni dell'ANAC concernenti la nomina del r.p.c. nelle amministrazioni statali.

Ed infatti l'ANAC ritiene preferibile che il dirigente “si trovi in una posizione di relativa stabilità, per evitare che la necessità di intraprendere iniziative penetranti nei confronti dell'organizzazione

amministrativa possa essere compromessa anche solo potenzialmente dalla situazione di precarietà dell'incarico".

Ergo solo in via eccezionale la nomina di r.p.c. può essere indirizzata a dirigenti locali nominati *ex art.* 110 TUEL.

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

L'ANAC invita, inoltre, ad una rotazione degli affidatari dell'incarico, ai fini di una maggiore efficienza.

Quanto alla durata, nel silenzio della legge, l'ANAC prevede che la durata del ruolo di r.p.c. coincida temporalmente con quella dell'incarico dirigenziale (o di segretario).

Infine la designazione deve essere comunicata all'ANAC, che dedica all'uopo un'apposita sezione nel sito istituzionale.

Quanto alle funzioni svolte, *ex art.*1 co. 8 e ss. l. n.190/2012 il r.p.c. propone entro il 31 gennaio di ogni anno all'organo di indirizzo politico l'adozione del 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 TUPI. 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, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra titolari, amministratori, soci, dipendenti degli stessi soggetti e dirigenti e dipendenti dell'amministrazione.

Il r.p.c., 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.

La disciplina sopra esaminata è stata arricchita dai successivi interventi normativi in materia di contrasto della corruzione nella p.a., quali il d.lgs. n.33/2013 (rubricato "riordino riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"), il d.lgs. n. 39/2013, ("disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico a norma dell'art. 1, commi 49 e 50, della legge n. 190/2012"), il d.p.r. n. 62/2013 ("regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54, d.lgs. n. 165/2001").

Dalla lettura combinata delle predette norme emerge un significativo incremento delle funzioni e (conseguentemente) delle responsabilità del r.p.c. nonché la coincidenza – di norma – tra le funzioni di r.p.c. e

di responsabile della trasparenza *ex art.* 43 del d.lgs. n.33/2013, di cui si disquisirà più approfonditamente nel successivo paragrafo.

In relazione ai predetti ulteriori compiti attribuiti al r.p.c., questi ai sensi dell'art.15 del d.lgs. n. 39/13 assume la vigilanza del rispetto delle norme in materia di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi dirigenziali, procedendo – sul versante “interno” all'amministrazione – ad effettuare, ove necessario, la contestazione all'interessato relativamente all'esistenza o all'insorgere di situazioni di inconfiribilità o incompatibilità individuate dal decreto in esame; sul versante “esterno”, a segnalare i casi di possibile violazione delle disposizioni del d.lgs. n. 39/13, all'A.N.A.C., all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui alla legge n. 215 del 2004, ed alla Corte dei conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative⁸³.

Infine occorre richiamare il Codice di comportamento (d.p.r. n. 62/2013), che all'art. 15 stabilisce che il r.p.c., operando in raccordo con l'ufficio procedimenti disciplinari, deve curare la diffusione della conoscenza dei codici di comportamento nell'amministrazione, occuparsi della pubblicazione del codice sul sito istituzionale,

⁸³ BOLOGNINO D., *Per una risposta corale dell'amministrazione etica al fenomeno corruttivo: compiti e responsabilità del responsabile della prevenzione e l'auspicabile task force della prevenzione (l. n. 190/12)*, in *Lavoro delle Pubbliche Amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 824.

monitorandone con cadenza annuale l'attuazione *ex art. 54 co. 7 d.lgs. n 165/2001*, per comunicare all'ANAC i risultati della supervisione.

8.c IL RESPONSABILE DELLA TRASPARENZA

Ove il r.p.c. e il responsabile per la trasparenza coincidano *ex art. 43 d.lgs. n.33/2013*, 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)⁸⁴.

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 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 *performance* dell'amministrazione⁸⁵.

⁸⁴ BOLOGNINO D., *Per una risposta corale*, cit., p. 824.

⁸⁵ A 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

Il responsabile per la trasparenza è incaricato di controllare l'osservanza, da parte dell'amministrazione, degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate.

Deve, quindi, 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 p.a. – che constati 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.

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 la redazione della Relazione sulla *performance*.

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

9. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Non è pacifica la posizione assunta in dottrina circa l'opportunità di attribuzione di cotanta congerie di funzioni al segretario, in via ulteriore alle già complesse mansioni di cui è titolare *ex lege*⁸⁶.

⁸⁶ Tra gli altri Luciano Catania sostiene : “il costo della corruzione in Italia è stato quantificato in 60 miliardi di euro l'anno. Si tratta di una stima grossolana che, però, indica la gravità del problema. L'abolizione dei segretari degli enti locali priverebbe i Comuni di un riferimento importante nella prevenzione della corruzione. Una riforma del ruolo del segretario, invece, lo

A parere di chi scrive sembrerebbe che sia stata sottovalutata la necessità di assicurare un adeguato sistema di contrappesi, che si fondi sulla compatibilità nell'esercizio delle funzioni⁸⁷, pur in assenza di qualsiasi tipo di conflitto di interesse, nonché sul sereno svolgimento della mansioni, pregiudicato da un ingiustificato appesantimento del ruolo ricoperto in rapporto alle *chances* organizzative disponibili.

In altre parole, non vi è chi non veda come la concentrazione di qualifiche diverse possa tradursi in un'oggettiva difficoltà ad espletarle con adeguata efficienza, anche laddove tali mansioni possano essere conferite ad altri idonei soggetti (nel caso di specie, in materia di r.p.c., a dirigente dell'ente locale)⁸⁸.

potrebbe fare diventare un preziosissimo collaboratore dell'Autorità nazionale anticorruzione"; "L'Autorità nazionale per la prevenzione della corruzione, invece, potrebbe servirsi della professionalità dei segretari comunali, magari attraverso significativi interventi legislativi. L'Anac potrebbe subentrare in quelle funzioni che furono delle prefetture, nel rapporto tra lo Stato e le autonomie locali, e addirittura gestire l'albo dei segretari degli enti locali, curando la formazione di questa classe dirigente, secondo un piano elaborato soprattutto in ottica di prevenzione di fenomeni corruttivi. I segretari comunali in disponibilità, non assegnati temporaneamente a nessun Comune, potrebbero lavorare direttamente per l'Autorità". Cfr. CATANIA L., *Autorità anticorruzione e Segretari comunali: necessaria una Santa Alleanza*, in *Leggioggi*, Maggioli, consultabile all'indirizzo <http://www.leggioggi.it/2015/02/03/autorita-anticorruzione-segretari-enti-locali-necessaria-santa-alleanza/>

⁸⁷Nello stesso senso v. CATANIA L., *Riforma p.a. prese tre cantonate sull'anticorruzione*, in *LeggiOggi*, Maggioli, 26 gennaio 2015, consultabile all'indirizzo <http://www.leggioggi.it/2015/01/26/riforma-pa-segretario-comunale-addio/> : "La Commissione rimarcava "la necessità di apportare alcune modificazioni alla vigente disciplina dello *status* del Segretario comunale e provinciale al fine di garantire in maggior misura la sua posizione d'indipendenza, ed inoltre, ipotizzava "una rivisitazione specifica dei compiti e dei doveri di comportamento, si dovranno rivedere le procedure di nomina al fine di ridurre l'attuale tasso di fiduciarità ed ancora la legge deve prevedere che il piano possa stabilire l'attribuzione al Segretario, per specifici settori di amministrazione, di più penetranti poteri di controllo di legittimità e regolarità amministrativa".

⁸⁸Bertazzoli rileva l'opportunità di un adeguato sistema di garanzie per il segretario, che si assume notevoli responsabilità e pur tuttavia non gode di alcuna tutela specifica; auspica, perciò, una soluzione simile a quella raggiunta per i parlamentari (cd. "guarentigie"), giudici (inamovibilità e soggezione solo alla legge), giornalisti (libertà di pensiero e diritto di cronaca): BERTAZZOLI P., *Anticorruzione, Modalità operative e piano triennale per gli enti locali*, SBF, Milano, 2013, p. 46;

Una valida obiezione si potrebbe rinvenire nella possibilità del segretario di essere coadiuvato dal vice-segretario.

Tuttavia ciò produrrebbe la lapalissiana conseguenza che le funzioni tipiche del segretario (o meglio, parte di esse) verrebbero svolte dal vice, mentre il segretario sarebbe chiamato ad espletare ruoli non necessariamente e propriamente tipici della sua figura, pertanto suscettibili di efficace svolgimento *aliunde*.

cfr., tra gli altri, RUSSO P., *Il conflitto d'interessi nella funzione di responsabile della prevenzione della corruzione e della direzione dei controlli interni negli enti locali*, in *Diritto&Diritti*, rivista giuridica telematica, consultabile all'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/35956-il-conflitto-d-interessi-nella-funzione-di-responsabile-della-prevenzione-della-corruzione-e-della-direzione-dei-controlli-interni-negli-enti-locali>

CAPITOLO 4 IL DIRETTORE GENERALE

SOMMARIO: 1. L'ATTO DI NOMINA E DI REVOCA DEL DIRETTORE GENERALE; 2.a LE FUNZIONI DEL CITY MANAGER; 2.b IL CONTROLLO DI GESTIONE IN SINTESI; 2.c IL DIRETTORE GENERALE ED IL CONTROLLO STRATEGICO; 2.d IL DIRETTORE GENERALE ED IL CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI OFFERTI.

1. L'ATTO DI NOMINA E DI REVOCA DEL DIRETTORE GENERALE

Come già rilevato nel secondo capitolo⁸⁹, la figura del direttore generale⁹⁰ è di natura eventuale ed oggi⁹¹ circoscritta ai soli comuni con popolazione superiore ai centomila abitanti, ove tale ruolo non sia attribuito al segretario comunale⁹².

L'atto di nomina del direttore generale è assunto dal sindaco quale capo dell'amministrazione comunale, previa deliberazione della

⁸⁹ Vedi capitolo 2 paragrafo 2.

⁹⁰ Cfr., tra gli altri, PASTORI G. - SGROI M., *Dirigenti pubblici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, agg. V, Giuffrè, Milano, 2001; ZOPPOLI A., *Dirigente (privato e pubblico)*, voce in *Enciclopedia del diritto Annali*, V, 2012; DE MARCO E., *Comune*, voce in *Enciclopedia del diritto*, agg. IV, Giuffrè, Milano, 2000; CHIRULLI P., *Dirigenza pubblica (nuova riforma della)*, voce in *Enc. giur. Treccani*, Treccani, Roma, 2002; COLAPIETRO C., *Dirigenti pubblici*, in *Dig. pubbl.*, V, Utet, Torino, 1990, p. 119 ss.

⁹¹ La disciplina adottata *ab origine* (l. n. 127/1997, cd. "Bassanini bis") consentiva la sua nomina ai comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti nonché alle amministrazioni provinciali; successivamente la legge finanziaria del 2010 (l. n.191/2009) ha introdotto le restrizioni oggi vigenti.

⁹² Come già più volte rilevato nei capitoli precedenti, con la nomina separata del direttore generale "il segretario perde di fatto la sua posizione di vertice all'interno dell'organizzazione burocratica dell'ente": cfr. PROPERSI A., *Contabilità e bilanci negli enti locali. Contabilità finanziaria, bilanci, programmazione e controllo di gestione, revisione, bilancio sociale*, Franco Angeli Editore, Milano, 2006, p. 50.

giunta comunale e sulla base dei criteri fissati dal regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dell'ente locale.

Com'è noto, infatti, la disciplina contenuta nel testo unico degli enti locali in materia di direttore generale è piuttosto stringente: l'articolo 108 TUEL statuisce, infatti, che tale nomina si colloca al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, senza precisare ulteriormente i requisiti che il *city manager* deve ricoprire per accedere alla carica.

Spetta, pertanto, alla giunta comunale definirli nel predetto regolamento; si presume che, in ragione dell'importantissimo e delicato ruolo in esame, debbano ricorrere imprescindibili presupposti di natura culturale e professionale, simili a quelli richiesti per gli incarichi dirigenziali⁹³.

In via esemplificativa, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi di Roma Capitale (art. 11) impone il possesso di specifica e comprovata esperienza in compiti di direzione in amministrazioni pubbliche e private per almeno cinque anni, diploma di laurea, cittadinanza italiana, godimento dei diritti civili e politici, assenza di cariche elettive e di governo a qualsiasi livello istituzionale e di

⁹³ Secondo giurisprudenza consolidata, il direttore generale non costituisce un organo politico bensì amministrativo, pertanto può essere considerato alla stregua di un dirigente, sebbene in posizione differenziata: v. tra le altre Cons. Stato, sez. V, sentenza 3 ottobre 2002 n. 5216; Cass. civ., sez. un., sentenza 12 giugno 2006 n. 13538.

amministrazione di Istituzioni, Enti e Società a partecipazione comunale.

Quest'ultimo requisito soddisfa le sempre più evidenti esigenze di protezione degli enti locali da situazioni di conflitti di interessi (anche potenziali), al fine di prevenire fenomeni di corruzione nelle pp.aa. ex l. 190/2012 e decreti attuativi, *in primis* il d.lgs. n.39/2013 (in tema di incompatibilità ed inconfiribilità degli incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni e negli enti privati sottoposti a controllo pubblico).

La figura in esame consente all'esecutivo locale di collocare al vertice dell'amministrazione una personalità di stretta fiducia, mutuando il meccanismo dello *spoils system* previsto in ambito centrale dalla legge n. 142/2005.

Come osservato dalla dottrina, "l'amministrazione locale, per la sua struttura e per la forte caratterizzazione politica degli organi di vertice, si presta particolarmente a realizzare la separazione tra indirizzo politico ed attuazione burocratica ed è suscettibile di recepire senza eccessive frizioni – ancorché con i dovuti aggiustamenti – il modello

organizzativo compiutamente definito dal legislatore con riferimento all'amministrazione centrale dello Stato"⁹⁴.

Ponendosi, infatti, a raccordo tra organi di indirizzo politico e gestionali, contribuisce alla conversione delle priorità politiche in strategie e progetti, presidiando il processo di pianificazione e vigilando sui risultati conseguiti rapportandoli agli obiettivi prefissati, nonché assumendo la responsabilità della gestione operativa dell'amministrazione, mediante un'attenta analisi dell'organizzazione delle risorse e del loro corretto uso *in medias res* (in corso di gestione)⁹⁵.

Tali funzioni sono sussumibili nella lapidaria espressione normativa dell'art. 108 TUEL "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 (...)

⁹⁴ PASTORI G. – SGROI M., *Dirigenti pubblici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, agg. V, Giuffrè, Milano, 2001, p. 356 ss.; nello stesso senso cfr. G. D'ALESSIO, *Dirigenza pubblica*, voce in *Enciclopedia Treccani.it*, 2012, consultabile all'indirizzo [http://www.treccani.it/enciclopedia/dirigenza-pubblica-dir-amm_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/dirigenza-pubblica-dir-amm_(Diritto-on-line)/): "Il regime della dirigenza pubblica nell'ordinamento italiano è caratterizzato da una netta distinzione fra le sue funzioni e quelle spettanti all'autorità politica: tale indicazione si ritrova già nel d.P.R. n. 748/1972 (dove, peraltro, si attribuivano al ministro ampi poteri di intervento, che finivano per vanificare l'autonomia decisionale dei dirigenti), ma viene ripresa in termini più chiari ed incisivi prima dalla l. n. 142/1990 per la dirigenza locale, e poi, come principio generale, dal d.lgs. n. 29/1993 e dai successivi decreti modificativi. Il punto di arrivo di questo percorso normativo è costituito dall'art. 4 del d.lgs. n. 165/2001, che assegna all'organo di governo le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di verifica della rispondenza dei risultati dell'attività e della gestione amministrativa agli indirizzi impartiti, individuando gli atti principali attraverso i quali si esplicano tali funzioni".

⁹⁵ Cfr. sulla separazione funzionale tra attività di indirizzo politico-amministrativo ed attività di gestione ZOPPOLI A., *Dirigente (privato e pubblico)*, voce in *Enciclopedia del diritto Annali*, V, Giuffrè, Milano, 2012, p. 545 ss; ALES E., *La pubblica amministrazione quale imprenditore e datore di lavoro. Un'interpretazione giuslavoristica del rapporto tra indirizzo e gestione*, Giuffrè, Milano, 2002.

sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza”.

Giova precisare che per una più esaustiva analisi delle funzioni del *city manager* si rinvia al paragrafo successivo del presente capitolo; si è ritenuto, tuttavia, opportuno qui sintetizzare i compiti del direttore generale proprio al fine di evidenziare il nesso eziologico tra le sue mansioni e la sua nomina fiduciaria.

Quanto alla revoca, la conseguenza scontata della natura fiduciaria del rapporto in esame si rinviene nell'inscindibile coincidenza temporale tra mandato del sindaco e incarico di direttore generale, che non può mai eccedere il primo e, semmai, può precederne la scadenza naturale ove venga meno il rapporto fiduciario sul quale si è fondato.

L'*iter* di revoca è simile a quello di nomina, atteso che richiede la delibera della giunta ed il successivo decreto sindacale; nel caso di specie, tuttavia, la decisione del sindaco necessita di adeguata motivazione.

Secondo giurisprudenza consolidata, poichè “dai principi generali in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni si desume l'assenza di un procedimento ad evidenza pubblica già nella fase di affidamento dell'incarico, di talchè resta radicalmente esclusa la configurabilità di poteri amministrativi nella fase di esecuzione del

rapporto”, la revoca *ante tempus*, costituisce “in ogni caso atto concernente l’organizzazione dell’ufficio, appartenente alla gestione del rapporto di lavoro ed assunto con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro”⁹⁶.

2.a LE FUNZIONI DEL *CITY MANAGER*

Il *city manager* sovrintende alla gestione dell’ente, occupandosi dell’attività di coordinamento dei dirigenti e di indirizzo degli uffici e vigilando altresì sul raggiungimento degli obiettivi di risultato.

Ai sensi dell’art. 108 TUEL gli compete in particolare la predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi previsto dall’articolo 197, comma 2, lettera *a*), nonché la proposta di piano esecutivo di gestione *ex art.* 169, e conseguentemente, proprio in relazione alle suddette funzioni, i dirigenti dell’ente, (ad eccezione, ovviamente, del segretario comunale), rispondono nei suoi confronti, nell’esercizio delle funzioni loro assegnate.

In ordine, il direttore generale mediante il piano dettagliato degli obiettivi si occupa di tradurre le priorità politiche in strategie con cui realizzarle fattivamente, svolgendo una funzione di supporto nella

⁹⁶ Cass. Civ., sez. lavoro, sentenza n. 7751 del 17 maggio 2012.

definizione di piani attuabili che filtrino le esigenze dell'utenza, proponendo ed attivando formule gestionali più appropriate⁹⁷.

Si occupa altresì, mediante la proposta del PEG, di definire i programmi mediante i quali concretizzare le predette strategie, combinando in modo ottimale le risorse umane, finanziarie, strumentali e tecniche a disposizione, da assegnare ai dirigenti per il raggiungimento degli obiettivi.

Quale soggetto preposto alla gestione manageriale dell'ente coordina l'attività dei dirigenti, che a lui rispondono nell'espletamento delle loro funzioni, nell'ambito dell'attività di valutazione dell'esito dell'operato della tecnostruttura.

In caso di sua nomina, 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.

L'assetto dell'ordinamento dei controlli interni negli enti locali è stato oggetto di recenti riforme⁹⁸, che hanno ulteriormente enfatizzato la nuova visione aziendalistica della p.a.

⁹⁷ BERTUZZI R.- SALTARELLI M., *Temì svolti per i concorsi negli enti locali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2009, p. 151.

⁹⁸ La legge n. 213/2012 ha introdotto i controlli sulle società partecipate non quotate, sulla qualità dei servizi offerti (cd. *customer satisfaction*) sugli equilibri finanziari, ed il rafforzamento del controllo esercitato dalla Corte dei Conti sulla gestione finanziaria degli enti locali.

Concepando la pubblica amministrazione come un'azienda, essa necessita di programmare la propria attività al fine di prestabilire obiettivi, risorse ed indicatori di risultato sui quali valutare i risultati dell'operato svolto – e tale funzione è svolta dai predetti documenti (piano dettagliato degli obiettivi e piano esecutivo di gestione) – nonché di compiere una seria analisi dell'esito dell'attività e della prestazione dei soggetti responsabili, appunto i dirigenti, rispettivamente mediante il controllo di gestione, di valutazione della prestazione (dirigenziale e non)⁹⁹ ed infine strategico, in relazione ai quali il direttore generale esercita un ruolo significativo.

Ai sensi del rinnovato art. 148 TUEL, al fine di rafforzare il controllo esterno esercitato dalla Corte dei Conti, si impone al sindaco, nei comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti, di avvalersi del direttore generale, per la trasmissione annuale alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti di un referto sui

⁹⁹ Tale controllo, previsto dal cd. "Decreto Brunetta" (d.lgs. n.150/2009), esamina le *performance* individuali ed organizzative del personale della pubblica amministrazione (compresi dunque gli enti territoriali) da esercitarsi attraverso organismi indipendenti di valutazione. Il controllo sulla dirigenza, ora disciplinato per tutte le pubbliche amministrazioni nel citato decreto, è dunque fuoriuscito dal sistema dei controlli interni dell'ente locale delineati dal TUEL, pur restando strettamente legato alle verifiche attinenti al ciclo strategico dell'ente. Presso gli enti locali deve essere svolto dall'OIV (Organismo Indipendente di Valutazione) o, in mancanza, da altri soggetti all'uopo individuati. Cfr. *Controlli interni ed esterni sulle regioni e sugli enti locali*, in *Temì dell'attività parlamentare*, consultabile all'indirizzo <http://www.camera.it/leg17/465?area=19&tema=799&Controlli+interni+ed+esterni+sulle+regioni+e+sugli+enti+locali#paragrafo3590>.

Non è, inoltre, pacifica la posizione assunta circa la possibilità che il direttore generale o il segretario comunale facciano parte dei suddetti organi di valutazione: in senso negativo si è espressa la CIVIT (oggi ANAC), sul quesito proposto dal comune di Pastrengo, la cui risposta è pubblicata sul sito www.anac.it. Nello stesso senso cfr. ZOPPOLI A., *Dirigente (privato e pubblico)*, cit., p. 557.

controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno.

Pertanto, secondo il predetto articolo, il direttore generale sovrintende al sistema dei controlli interni, anche per l'elaborazione di report periodici sull'adeguatezza e funzionalità degli stessi.

2.b IL CONTROLLO DI GESTIONE IN SINTESI

Ai sensi degli artt. 196 ss. TUEL il controllo di gestione¹⁰⁰, preordinato alla valutazione dell'efficacia, dell'efficienza, dell'economicità dell'azione amministrativa, persegue il fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione.

Si tratta dell'unica tipologia di controllo interno che era già disciplinata in modo organico *ante* novella apportata dal d.l. n.

¹⁰⁰ Per un approfondito esame del controllo di gestione e dei controlli interni alla p.a. cfr., tra gli altri, DE BENEDETTO M., *Controlli amministrativi*, voce in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Treccani, Roma, 2007; BERTI G. – TUMIATI L., *Controlli amministrativi*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, X, Giuffrè, Milano, 1962; BERTI G. – MARZONA N., *Controlli amministrativi*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, agg. III, Giuffrè, Milano, 1999; MORIGI P., *Il nuovo controllo di gestione negli enti locali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014; PROPERSI A., *Contabilità e bilanci negli enti locali*, Franco Angeli Editore, Milano, 2006; AA. VV., *Performance e controllo di gestione*, IlSole24ore, Milano, 2011.

174/2012, mediante l'articolazione in fasi *ex art.* 197 TUEL¹⁰¹ e la definizione del sistema di *reporting* successivo al controllo stesso¹⁰²; in via residuale, per gli aspetti non regolamentati dalla norma, l'ente locale può esercitare la sua autonomia normativa mediante il regolamento di contabilità *ex art.* 152 TUEL.

In particolare, il controllo di gestione consta della predisposizione degli obiettivi – a mezzo di un piano dettagliato elaborato (appunto) dal direttore generale – della rilevazione dei dati relativi a costi, proventi e risultati conseguiti e valutazione degli stessi in rapporto agli obiettivi per verificarne lo stato di attuazione.

Il suddetto controllo necessita poi dell'adeguata implementazione di un sistema di contabilità analitica, che poggia sugli artt. 232 e 147

¹⁰¹ Ai sensi dell'art. 197 TUEL "Il controllo di gestione, di cui all'articolo 147, comma 1 lettera b), ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale delle province, dei comuni, delle comunità montane, delle unioni dei comuni e delle città metropolitane ed è svolto con una cadenza periodica definita dal regolamento di contabilità dell'ente. Il controllo di gestione si articola almeno in tre fasi: a) predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi; b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti; c) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa. Il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi. La verifica dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità dell'azione amministrativa è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali di cui all'articolo 228, comma 7".

¹⁰² L'art. 198 TUEL prevede che "La struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce le conclusioni del predetto controllo agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai responsabili dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili"; l'articolo 198 bis TUEL stabilisce invece che "Nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall'articolo 198, anche alla Corte dei conti".

TUEL, quale sistema di predeterminazione dei centri di costo, di responsabilità e degli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità mediante i quali sono rapportati i risultati conseguiti ai costi dei fattori produttivi.

2.c IL DIRETTORE GENERALE ED IL CONTROLLO STRATEGICO

Il controllo strategico¹⁰³, disciplinato dall'art. 147 ter TUEL, è teso ad accertare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti, nonché di verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal Consiglio *ex art.* 46 TUEL.

Il suddetto controllo deve consentire altresì, secondo la propria autonomia organizzativa, la definizione di metodologie finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, degli aspetti socio-economici, dei tempi di realizzazione rispetto alle

¹⁰³ Per un approfondito esame del controllo strategico e dei controlli interni alla p.a. cfr., tra gli altri, DE BENEDETTO M., *Controlli amministrativi*, voce in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Treccani, Roma, 2007; BERTI G. – TUMIATI L., *Controlli amministrativi*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, X, Giuffrè, Milano, 1962; BERTI G. – MARZONA N., *Controlli amministrativi*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, agg. III, Giuffrè, Milano, 1999; AA. VV., *Performance e controllo di gestione*, IlSole24ore, Milano, 2011; SCOCA F. G., *Attività amministrativa*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, agg. VI, Giuffrè, Milano, 2002; ZOPPOLI A., *Dirigente (privato e pubblico)*, voce in *Enciclopedia del diritto Annali*, V, 2012.

previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa.

Le recenti riforme¹⁰⁴ impongono lo svolgimento del suddetto controllo agli enti locali con popolazione superiore a centomila abitanti in fase di prima applicazione, a cinquantamila abitanti per il 2014 e a quindicimila abitanti a decorrere dal 2015, da esercitarsi anche in forma associata a più enti.

Quanto al ruolo esercitato in materia dal *city manager*, l'art. 147 *ter* in esame statuisce che l'unità preposta al controllo strategico, posta sotto la sovrintendenza del direttore generale (in mancanza, dal segretario comunale), elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo ed al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

2.d IL DIRETTORE GENERALE ED IL CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI OFFERTI

Il controllo sulla qualità dei servizi erogati¹⁰⁵ verifica il miglioramento continuo delle *performance* e l'innalzamento progressivo degli

¹⁰⁴ In particolare si pone riferimento all'art. 3, co. 1, lett. d), D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213.

¹⁰⁵ Per un approfondito esame del controllo sulla qualità dei servizi e dei controlli interni alla p.a. cfr., tra gli altri, ASTEGIANO G. – D'ARIES C. – PADOVANI E., *Il nuovo sistema dei controlli*

standard di qualità dei servizi pubblici.

Com'è noto, il Presidente del Consiglio dei Ministri con apposito DPCM definisce ed aggiorna periodicamente gli standard qualitativi e quantitativi dei servizi offerti dalle pp.aa., individuando altresì le buone prassi che devono essere diffuse in tutto il territorio nazionale.

Tali parametri sono garantiti dagli enti sia internamente, mediante monitoraggio costante dei livelli di prestazione, sia attraverso organismi gestionali esterni, sulla base di metodologie di *customer satisfaction*, mutuando tecniche tipiche delle attività private.

Il controllo sulla qualità dei servizi è svolto da apposite strutture di programmazione e controllo facenti capo alla direzione generale (ossia all'apparato burocratico di cui si avvale il direttore per le sue funzioni), che si raccordano a loro volta con tutte le unità organizzative responsabili dell'attività oggetto di controllo.

interni, Ipsosa, Milano, 2014; TARASCO A.L., *Corte dei Conti ed effetti dei controlli amministrativi*, Cedam, Torino, 2012; DE BENEDETTO M., *Controlli amministrativi*, voce in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Treccani, Roma, 2007; BERTI G. – TUMIATI L., voce *Controlli amministrativi*, in *Enciclopedia del Diritto*, X, Giuffrè, Milano, 1962; BERTI G – MARZONA G., *Controlli amministrativi*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, agg. III, Giuffrè, Milano, 1999.

CAPITOLO 5. IL SEGRETARIO COMUNALE: UNA SPECIE IN ESTINZIONE?

SOMMARIO: 1. IL GOVERNO RENZI E L'ABOLIZIONE DELLA FIGURA DEL SEGRETARIO COMUNALE; 2. LO STATO DELL'ARTE DEL DDL; 3. L'ABOLIZIONE DEL SEGRETARIO COMUNALE: RIVISITAZIONE DI UN'IDEA ANTICA

1. IL GOVERNO RENZI E L'ABOLIZIONE DELLA FIGURA DEL SEGRETARIO COMUNALE

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 disegno di legge n. 1577 del luglio 2014 intende 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.

Tra le novità oggetto di esame parlamentare si pongono lo snellimento della disciplina della conferenza di servizi, l'enfatizzazione dell'istituto del silenzio assenso applicandolo anche tra le pp.aa. e la limitazione del potere di autotutela a maggior tutela degli utenti.

Con particolare riguardo al segretario comunale, l'articolo 10 del ddl prevede l'abolizione della figura del segretario comunale e provinciale e la soppressione del correlato albo, con inserimento dei soggetti già iscritti in un'apposita sezione ad esaurimento del ruolo unico dei dirigenti degli enti locali; per i vincitori di concorso non ancora iscritti all'albo o coloro che rientrano nella fascia C si prevede la confluenza nel ruolo unico sulla base di un certo periodo in servizio come segretari comunali o provinciali o, in caso di impossibilità di conferimento di nuovi incarichi, come funzionari.

Per gli enti locali privi di qualifica dirigenziale si ammette la facoltà di nomina di un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa, eventualmente attingendo nella sezione speciale predetta.

Si rileva che il disegno di legge è ancora oggetto di discussione in Parlamento e che sono stati presentati vari emendamenti tesi alla sopravvivenza dei segretari comunali, "rimpiazzando la loro abolizione con una più morbida rivisitazione delle competenze e dell'inquadramento"¹⁰⁶.

¹⁰⁶ 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.

Ciò anche in relazione alle numerose proteste delle associazioni rappresentative della categoria¹⁰⁷, che, parimenti agli amministratori locali, si sono più volte dichiarati favorevoli ad una riforma della disciplina in luogo dell'abolizione di una figura così significativa per le amministrazioni locali¹⁰⁸.

Anche 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 considerazione che la piena equiparazione, sotto il profilo economico dei trattamenti, è tuttora oggetto di contenzioso”¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Cfr. sul punto il comunicato diffuso dall'Unione Nazionale Segretari Comunali e Provinciali in data 28/07/2014, consultabile all'indirizzo <http://www.segretariientilocali.it/Unione/A2014/Comunicato28luglio2014.pdf>

¹⁰⁸ Diverse perplessità sono avanzate anche dalla dottrina: cfr. tra gli altri OLIVERI L., *La riforma della p.a.*, Maggioli Editore, S.Arcangelo di Romagna, 2014, p.120: “quale possa essere l'impatto positivo, innovativo e rivoluzionario dell'abolizione del segretario comunale è difficile da comprendere”.

¹⁰⁹ 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_riunite/sezioni_riunite_in_sede_di_controllo/2014/audizione_riforma_pa_riq_def.pdf

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”.

Ha, infine, rilevato l’erroneità della definizione “esclusivamente ordinamentale della delineata riforma”, in quanto “alcune specifiche disposizioni (...) potrebbero avere effetti finanziari non presi in considerazione, legati principalmente all’istituzione di uffici, commissioni, comitati per complesse attività di gestione dei diversi ruoli unici ed alla maggior ampiezza temporale del periodo di formazione”.

Date le numerose rimostranze emerse sulla proposta di riforma, sembra che non ne sia per nulla scontata la riuscita, sebbene non manchi chi la ritiene ormai prossima¹¹⁰.

¹¹⁰ NICO M., *Con l’abolizione dei segretari meno presidi di legittimità per l’operato degli enti locali*, in *IlSole24Ore*, Milano, 28 gennaio 2015, consultabile all’indirizzo <http://www.quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/amministratori-e-organi/2015-01-26/con-abolizione-segretari-meno-presidi-legittimita-l-operato-enti-locali-153306.php?uuid=ABukxxS>

5.1 LO STATO DELL'ARTE SUL DDL

Come prima accennato, il disegno di legge in esame è oggetto di discussione alla Commissione Affari Costituzionali del Senato, oggi con rinnovato fervore a partire, in particolare, dall'8 gennaio 2015.

La sua approvazione sembrerebbe essere stata accelerata dai recenti eventi verificatisi presso il Comune di Roma Capitale durante le festività, quanto al grave fenomeno di assenteismo registrato nel corpo dei vigili urbani¹¹¹.

Il Premier Renzi e il Ministro della P.A. Madia hanno, infatti, dichiarato di voler impedire il ripetersi di tali situazioni intollerabili, anche mediante la celere adozione del suddetto decreto, affermazioni confermate, peraltro, dal relatore Pagliari¹¹².

¹¹¹ Sul punto si rinvia alla cronaca che ha profusamente affrontato l'argomento; tra gli altri cfr. <http://www.lastampa.it/2015/01/01/italia/cronache/ultimo-dellanno-a-roma-in-malattia-l-dei-vigili-urbani-jbae4R6LujFc1976dJ2zDN/pagina.html>, http://roma.repubblica.it/cronaca/2015/01/01/news/campidoglio_a_capodanno_83_5_di_vigili_assenti_ma_tutto_ha_funzionato-104138789/, <http://www.iltempo.it/roma-capitale/2015/01/15/vigili-urbani-in-malattia-a-capodanno-l-asse-sindaco-comandante-rischia-di-saltare-1.1368172>, <http://www.lastampa.it/2015/01/01/italia/cronache/ultimo-dellanno-a-roma-in-malattia-l-dei-vigili-urbani-jbae4R6LujFc1976dJ2zDN/pagina.html>

¹¹² Il premier Renzi ha dichiarato su twitter: "Ci occuperemo del pubblico impiego, di modo che non accadano più vicende come quella di Roma dove la notte del 31 dicembre l'83% dei vigili urbani è rimasto a casa per malattia o donazione sangue"; Nello stesso senso cfr. TURNO R., *In Parlamento sono quindici i dossier urgenti*, in *IlSole24Ore*, Milano, 5 febbraio 2015: "Certo è che ipotizzare un periodo di Vietnam parlamentare con tanto di imboscate possibili da tutti gli schieramenti, su qualsiasi provvedimento in votazione, non è difficile. Tanto più, quanta più fretta, e altrettanti ricorsi al voto di fiducia, il Governo cercherà di imprimere all'iter dei provvedimenti in cantiere. Del resto, già la situazione attuale, anche se col soccorso dell'opposizione, non è che abbia visto camminare a velocità supersonica i provvedimenti del Governo. La riforma della Pa naviga a palazzo Madama da 300 giorni, e ancora non se ne vede la via d'uscita".

Secondo le prime indiscrezioni, “la risoluzione della questione assenteismo dovrebbe avvenire tramite un sistema di *data mining* e all’archivio dei certificati online di cui l’Inps ha la gestione. È quanto trapela da fonti della stessa Inps”¹¹³.

Nella seduta del 20 gennaio Pagliari, ha, inoltre, presentato alcuni emendamenti all’art.10, con cui vorrebbe ottenere il mantenimento della figura del direttore generale di cui all’articolo 108 del TUEL.

Il termine per la presentazione delle modifiche al progetto normativo, da parte dei senatori, è stato più volte posticipato, da ultimo al martedì 3 febbraio.

Giova precisare, ad ogni buon conto, che il disegno di legge delega oggetto di analisi si limita a definire i principi destinati ad essere successivamente declinati dal Governo con i decreti attuativi, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni statali, revisione della normativa del pubblico impiego, semplificazione degli adempimenti burocratici e riordino dei servizi pubblici locali¹¹⁴.

Ergo occorre attendere il correlato intervento attuativo per poter fondare le proprie riflessioni su più solide basi.

¹¹³ V. <http://lagazzettadeglientilocali.it/pf/articolo/32488/Si-torna-al-lavoro-sul-ddl-PA-ecco-le-modifiche-al-Senato>

¹¹⁴ TROVATI G., *La nuova riforma della p.a. torna sui passi del 2009*, in *IlSole24Ore*, Milano, 26 gennaio 2015; si parla di non meno di dieci deleghe da attuare entro i dodici mesi successivi all’approvazione, per il perseguimento dei seguenti obiettivi: “innovare la Pa riorganizzando l’amministrazione dello Stato (centrale e periferica), riformare la dirigenza, ridefinire il perimetro pubblico e, tra l’altro, riordinare la disciplina del lavoro alle dipendenze della Pa”: v. R.R., *Pa, la riforma prova a ripartire*, in *IlSole24Ore*, Milano, 2 febbraio 2015.

5.2 ABOLIZIONE DEL SEGRETARIO COMUNALE: RIVISITAZIONE DI UN'IDEA ANTICA

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

Nella specie, la predetta richiesta tendeva ad ottenere la 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 rilevanti¹¹⁵, 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 un diverso modulo organizzativo di svolgimento

¹¹⁵ “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.

delle funzioni ora ad esso affidate: nella volontà di far venir meno tale figura organizzativa si rintraccia la matrice razionalmente unitaria della richiesta”¹¹⁶.

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 “ottriata”.

Il referendum non ha poi visto la luce per l’intervento della legge Bassanini, che ha innovato, tra l’altro, la normativa oggetto del quesito.

Pur tuttavia alcuni enti locali – Comune di Castel di Tora¹¹⁷ (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.

¹¹⁶ Corte Costituzionale, sentenza n.22 del 10 febbraio 1997.

¹¹⁷ FELICI A.M. - GIAMPAOLO C. - NAPOLETANI R. - ROSSI C., *De iure condendo, una proposta per i segretari comunali e provinciali*, in *Lexitalia*, II, Milano, 2007, consultabile all’indirizzo http://www.lexitalia.it/articoli/felicieetc_segretari.htm; si ricorda anche l’intervento del responsabile del settore tecnico del Comune di Arcene (BG) sulla pagina “Enti Locali” di Italia Oggi del 3 maggio 1997, in cui questi esprime viva soddisfazione per la scelta coraggiosa del Comune di Castel di Tora, arrivando ad affermare “dieci, cento, mille Castel di Tora”: v. sul punto il commento ai fatti di Daniele Lavore – segretario provinciale dell’UNSCP - Unione di Bergamo, all’indirizzo <http://www.segretarientilocali.it/unscp/Agenzia/Speciali/s1art08.htm>

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 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”¹¹⁸.

Più recentemente il sindaco del Comune di Lodi – parimenti ai sindaci dei comuni di Rovato e di Villafranca¹¹⁹ – 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.

¹¹⁸ 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>

¹¹⁹ V. sul punto CORICA C., *Anticorruzione, fuori i segretari comunali non compiacenti?*, in *Il Fatto Quotidiano*, 20 novembre 2013, consultabile all’indirizzo <http://www.ilfattoquotidiano.it/2013/11/20/anticorruzione-licenziamo-i-segretari-comunali-non-compiacenti/784722/>

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”¹²⁰.

Può, quindi, incontrovertibilmente affermarsi che la figura del segretario comunale è ormai da tempo – ben prima del Governo Renzi – oggetto di un’annosa *quaestio*, rimasta ancora irrisolta.

¹²⁰ V. 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>

CONCLUSIONI

I numerosi riscontri negativi nei confronti del ddl 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 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 giuridico¹²¹, 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'enfatizzazione del concorso quale strumento selettivo del personale, dell'organizzazione degli uffici pubblici

¹²¹ 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.

secondo il principio di legalità e del rispetto dei canoni di imparzialità e di buon andamento della p.a.¹²².

Nel 1950 è stato persino istituito un apposito ufficio presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, denominato Ufficio per la riforma della pubblica amministrazione – antesignano 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 anglosassone¹²³.

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

¹²² SILVESTRO C., *Storia della pubblica amministrazione*, Simone editore, Napoli, 2010, p.102.

¹²³ SILVESTRO C., *Storia*, cit., p.103.

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.

Tali segnali fanno ben sperare, anche circa l'esito positivo del processo di riforma attualmente affrontato dal Parlamento.

Quanto alla figura del segretario comunale ed alla correlata proposta della sua abolizione, a parere della scrivente l'importanza del ruolo esercitato induce a ritenere che sia più opportuna una seria rivisitazione della categoria, in luogo della sua soppressione.

La sua eliminazione produrrebbe, infatti, la vacanza di una preziosa personalità di elevato profilo giuridico nell'amministrazione locale.

Sarebbe, piuttosto, auspicabile una rilettura sistematica delle funzioni, anche alla luce delle nuovissime mansioni di rpc e rpt, al fine di evitare lo sdoppiamento di attività (con connessa lievitazione delle indennità), nonché l'appesantimento del ruolo già complesso del segretario comunale, favorendone la concentrazione sui suoi salienti compiti primari.

INDICE BIBLIOGRAFICO

AA. VV., *Performance e controllo di gestione*, IlSole24ore, Milano, 2011;

ALES E., *La pubblica amministrazione quale imprenditore e datore di lavoro. Un'interpretazione giuslavoristica del rapporto tra indirizzo e gestione*, Giuffrè, Milano, 2002;

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

ASTEGIANO G. – D'ARIES C. – PADOVANI E., *Il nuovo sistema dei controlli interni*, Ipsoa, Milano, 2014;

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

BARUSSO E., *Diritto degli Enti Locali*, Maggioli, S.Arcangelo di Romagna, 2008;

BERTAZZOLI P., *Anticorruzione, Modalità operative e piano triennale per gli enti locali*, SBF, Milano, 2013;

BERTI G. – MARZONA N., *Controlli amministrativi*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, agg. III, Giuffrè, Milano, 1999;

BERTI G. – TUMIATI L., *Controlli amministrativi*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, X, Giuffrè, Milano, 1962;

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

BOSCOLO S. – BERNHART J. – JUST D. – NIEDERMULLER K. – PROMBERGER K., *I governi locali nelle aree alpine: governance territoriale e sistemi di gestione. risultati di uno studio comparativo in Italia e in Svizzera*, Franco Angeli Edizioni, Bolzano, 2013;

BOLOGNINO D., *Per una risposta corale dell'amministrazione etica al fenomeno corruttivo: compiti e responsabilità del responsabile della prevenzione e l'auspicabile task force della prevenzione (l. n. 190/12)*, in *Lavoro delle Pubbliche Amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2013;

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

CARINGELLA F. – GIUNCATO A. – ROMANO F., *L'ordinamento degli enti locali*, Commentario al Testo Unico, Ipsoa, Milano, 2007;

CARPINO R., *Testo unico degli enti locali commentato*, Maggioli, S.Arcangelo di Romagna, 2011;

CATANIA L., *Riforma p.a. prese tre cantonate sull'anticorruzione*, in *LeggiOggi*, Maggioli, 26 gennaio 2015, consultabile all'indirizzo <http://www.leggioggi.it/2015/01/26/riforma-pa-segretario-comunale-addio/>

CATANIA L., *Autorità anticorruzione e Segretari comunali: necessaria una Santa Alleanza*, in *Leggioggi*, consultabile all'indirizzo <http://www.leggioggi.it/2015/02/03/autorita-anticorruzione-segretari-enti-locali-necessaria-santa-alleanza/>

CHIRULLI P., *Dirigenza pubblica (nuova riforma della)*, voce in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Treccani, Roma, 2002;

COLAPIETRO C., *Dirigenti pubblici*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Utet, Torino, 1990;

D'ALESSIO G., *Dirigenza pubblica*, voce in *Enciclopedia Treccani.it*, 2012, consultabile all'indirizzo [http://www.treccani.it/enciclopedia/dirigenza-pubblica-dir-amm_\(Diritto-on-line\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/dirigenza-pubblica-dir-amm_(Diritto-on-line)/)

D'AUTILIA M. L., *Lo sviluppo storico dell'impiego pubblico locale dall'Unità all'Italia repubblicana*, in ROLLA G., *Il personale comunale e provinciale*, UTET, Torino, 1996;

DE BENEDETTO M., *Controlli amministrativi*, voce in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, Treccani, Roma, 2007;

DE MARCO E., *Comune*, voce in *Enciclopedia del diritto*, agg. IV, Giuffrè, Milano, 2000;

GIOVENCO L., *Segretario comunale e provinciale*, voce in *Novissimo Digesto Italiano*, XVI, Utet, Torino, 1998;

- ITALIA V., *Il sindaco*, Giuffrè, Milano, 1997;
- LUCCHETTI P., *Prime considerazioni sulle nuove scelte legislative in materia di reclutamento e formazione sei segretari comunali e provinciali*, in *Contributi e Saggi*, pubblicato dalla SSAI, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, Roma, 2005;
- MEOLI C., *Segretario comunale e provinciale*, voce in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989;
- MEOLI C., *Segretario comunale e provinciale*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Utet, Torino, 1999;
- PASTORI G. – SGROI M., *Dirigenti pubblici*, voce in *Enciclopedia del diritto*, agg. V, Giuffrè, Milano, 2001;
- MELE E., *Manuale di diritto degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2007;
- MEOLI C., *Segretario comunale e provinciale*, voce in *Enciclopedia del diritto*, XLI, Giuffrè, Milano, 1989;
- MEOLI C., *Segretario comunale e provinciale*, voce in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Utet, Torino, 1999;
- MEOLI C., *Segretario comunale e provinciale*, voce in *Dizionario Enciclopedico del diritto Galgano*, Cedam, Padova, 2001;
- MONEA P., *Dai pareri sulle proposte di deliberazione al ruolo del Segretario Comunale nella nuova legislazione sui controlli, tra le*

disposizioni inerenti l'associazionismo e quelle collegate al controllo,
in *Lexitalia*, Milano, 24 luglio 2013;

MORIGI P., *Il nuovo controllo di gestione negli enti locali*, Maggioli,
Santarcangelo di Romagna, 2014;

OLIVERI L., *Il segretario comunale ufficiale rogante. L'attività
contrattuale degli enti locali*, Halley, Milano, 2005;

OLIVERI L., *Violazione del principio di separazione delle competenze
tra organi di governo e dirigenza nei comuni con meno di 5.000
abitanti*, in *Lexitalia*, consultabile nella versione telematica
all'indirizzo http://www.lexitalia.it/articoli/oliveri_sep4.htm, 2004

OLIVERI L., *Assunzioni in comune facilitate, Stretta sui diritti di rogito
dei segretari e sui progettisti*, in *Italia oggi, Sezione Enti Locali*,
Milano, 22 agosto 2014

PANASSIDI G., *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_pubblicita.htm

PASTORI G. – SGROI M., *Dirigenti pubblici*, voce in *Enciclopedia del
diritto*, agg. V, Giuffrè, Milano, 2001;

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

PROPERSI A., *Contabilità e bilanci negli enti locali. Contabilità finanziaria, bilanci, programmazione e controllo di gestione, revisione, bilancio sociale*, Franco Angeli Editore, Milano, 2006;

ROMANELLI R., *Sulle carte interminate. Un ceto di impiegati tra privato e pubblico: i segretari comunali in Italia. 1860-1915*, Il Mulino, Bologna, 1989;

RUSSO P., *Il conflitto nella funzione di responsabile della prevenzione della corruzione e della direzione dei controlli interni negli enti locali*, in *Diritto&Diritti*, consultabile all'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/35956-il-conflitto-d-interessi-nella-funzione-di-responsabile-della-prevenzione-della-corruzione-e-della-direzione-dei-controlli-interni-negli-enti-locali>

SCOCA F. G., *Attività amministrativa*, voce in *Enciclopedia del Diritto*, agg. VI, Giuffrè, Milano, 2002;

SILVESTRO C., *Storia della pubblica amministrazione*, Simone editore, Napoli, 2010;

TARASCO A.L., *Corte dei Conti ed effetti dei controlli amministrativi*, Cedam, Torino, 2012;

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

VIRGA G., *Il procedimento di nomina dei Segretari comunali e provinciali: competenza, avvio, pubblicizzazione*, 4 giugno 1999, in *Lexitalia*, consultabile nella versione telematica all'indirizzo http://www.lexitalia.it/articoli/virgag_nominasegretari.htm

ZOPPOLI A., *Dirigente (privato e pubblico)*, voce in *Enciclopedia del diritto Annali*, V, Giuffrè, Milano, 2012;

ZUCCHETTI A., *Diritto degli Enti Locali*, Giuffrè, Milano, 2006;

INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1. IL SEGRETARIO COMUNALE: ACCESSO E GESTIONE DELL'ALBO

- | | | |
|----|--|----|
| 1. | L'accesso alla carriera di segretario comunale e provinciale | 4 |
| 2. | La gestione dell'albo: dall'AGES al Ministero dell'Interno | 7 |
| 3. | Articolazioni dell'albo: sezioni regionali e fasce professionali | 10 |

CAPITOLO 2. NOMINA E REVOCA DEL SEGRETARIO COMUNALE

- | | | |
|-----|--|----|
| 1. | L'atto di nomina del segretario comunale | 17 |
| 2.a | Competenze del segretario comunale in caso di nomina del
Direttore generale | 23 |
| 2.b | Unione reale di ruoli: il modello di Roma
Capitale | 24 |
| 3. | L'atto di revoca del segretario comunale | 25 |
| 4. | Il vicesegretario comunale | 27 |

CAPITOLO 3. LE FUNZIONI DEL SEGRETARIO COMUNALE

- | | | |
|----|---|----|
| 1. | Funzioni di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa | 30 |
|----|---|----|

2.	Partecipazione alle sedute degli organi politici e verbalizzazione delle sedute	34
3.	L'attività di rogazione dei contratti e di autenticazione delle scritture private nell'interesse dell'ente	36
4.	Sovrintendenza delle funzioni dirigenziali	39
5.	Il segretario comunale e i responsabili degli uffici e dei servizi	41
6.	Il segretario in convenzione	43
7.	Funzioni ulteriori attribuibili da statuto e regolamenti e dal sindaco quale capo dell'amministrazione comunale	46
8.a	Le nuove funzioni nell'epoca della responsabilizzazione dei dipendenti pubblici	47
8.b	Responsabile della prevenzione della corruzione	50
8.c	Responsabile per la trasparenza	56
8.d	Osservazioni conclusive	58

CAPITOLO 4. IL DIRETTORE GENERALE

1.	L'atto di nomina e di revoca del direttore generale	61
2.a	Le funzioni del <i>city manager</i>	66
2.b	Il controllo di gestione in sintesi	69
2.c	Il direttore generale ed il controllo strategico	71

2.d Il direttore generale ed il controllo sulla qualità dei servizi offerti	72
--	----

CAPITOLO 5. IL SEGRETARIO COMUNALE: UNA SPECIE IN ESTINZIONE?

1. Il Governo Renzi e l'abolizione della figura del segretario comunale	74
2. Lo Stato dell'arte sul ddl	78
3. L'abolizione del segretario comunale: rivisitazione di un'idea antica	80

CONCLUSIONI	84
--------------------	----

INDICE BIBLIOGRAFICO	I
-----------------------------	---

INDICE SOMMARIO	VIII
------------------------	------