

Le prospettive di riforma del Segretario comunale nella revisione del Tuel

una occasione da non perdere per la valorizzazione della figura

a cura di Paolo Neri segretario generale del Comune di Ravenna e della Provincia di Ravenna,
direttore generale del Comune di Ravenna

Le linee della delega

L'articolo 4 del diffuso schema di DDI titola *«Revisione della disciplina del regime giuridico dei segretari comunali e degli enti di area vasta»*

L'intervento normativo mira a valorizzare il ruolo del segretario comunale, quale organo di garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione dell'ente, assicurandone l'indipendenza funzionale, secondo gli orientamenti della Giurisprudenza costituzionale (cfr. da ultimo sentenza 11 maggio 2021, n. 95). Al fine di assicurare l'efficacia e l'efficienza nell'esercizio delle funzioni, si prevede, tra gli specifici principi e criteri direttivi della delega, l'adeguamento del sistema di reclutamento e di formazione professionale dei segretari, sulla base dell'alta qualificazione richiesta, imperniato sul concorso pubblico, nonché il potenziamento degli organici e il rafforzamento degli uffici di supporto del Ministero dell'interno.

ALCUNI CENNI..STORICI

Ricordiamo

- la legge n. 127/97 (c.d. *Bassanini due*) ha rivoluzionato le modalità di nomina di tale figura, trasferendola in capo ai Sindaci, al fine di assicurare margini adeguati di discrezionalità sia pure temperata dall'attingimento all'interno di uno specifico albo professionale a cui si accede mediante apposito corso-concorso pubblico nazionale;
- è stata introdotta la possibilità negli enti di maggiori dimensioni di affiancare al segretario la figura del direttore esterno

ALCUNI CENNI..STORICI

Si sono susseguiti progetti di riforma della figura in tale ruolo apicale con



aperture anche sconosciute dell'Albo



Proposta di eliminazione della categoria (legge Madia) con riassorbimento all'interno del complessivo ruolo dirigenziale cui estendere in maniera generalizzata la scelta fiduciaria e non solo ad alcune figure apicali*.

*(riforma della dirigenza annullata dalla Corte costituzionale in quanto difettava della previa intesa in Conferenza Stato-Regioni: sent. N. 251/2016)

Il punto di...ripartenza

L'espansione non controllata dell'accesso ad un ruolo o la sua «facilitazione» in via generale è sinonimo della fase di degrado dello stesso ed osta alla sua professionalizzazione o specializzazione.



Oggi l'impianto da cui ripartire per la fase dei riforma resta quello fondamentalmente equilibrato del Tuel ma da chiarire e rafforzare anche cogliendo le sollecitazioni fornite dalla Corte Costituzionale

La sentenza della Corte Costituzionale n.23 /2019

La sentenza n.23 /2019 ha fortemente contribuito a rinsaldare la figura del Segretario e a dipanare, ancorchè in maniera non esaustiva i nodi che ne hanno minato la stabilità professionale.

1. Se ne è affermata la apicalità e le caratteristiche essenzialmente manageriali non in contrasto o contraddizione con le correlate funzioni di legalità: la legalità del resto non può considerarsi antitetica dell'efficienza come abbiamo avuto modo di riscontrare all'interno degli studi connessi alle P.A. più colpite da fenomeni corruttivi di *maladministration* ed al rating che viene attribuito alla nazione da parte di ogni investitore straniero
2. Si è data una conseguente legittimazione alla discrezionalità (temperata) della scelta ed alla temporaneità dell'incarico anche in conseguenza della presenza e addirittura possibile ulteriore estensione dei suoi compiti di direzione della struttura (conferimento della direzione generale)

Il nuovo contratto nazionale

Anche l'evoluzione contrattuale va in direzione netta nel versante della completa assimilazione dei compiti di *coordinamento e sovrintendenza* previsti dall' articolo 97 del Tuel con quelli anche direzionali dell'Ente locale

Tale scelta è temperata dalla possibilità della nomina del direttore generale esterno negli enti di maggiore dimensione (comuni sopra i 100.000 abitanti, Province, Citta metropolitane) ma ha il pregio di ben chiarire come siano propri del Segretario comunale:

- a) La proposta degli atti di programmazione in materia di organizzazione e personale
- b) La Proposta del Piano esecutivo di gestione e del correlato piano dettagliato degli obiettivi
- c) Il Potere di avocazione

Vengono altresì eliminate alcune fattispecie di supposta incompatibilità con alcuni compiti fondamentali per la buona gestione dell'ente locale (Presidenza dell'OIV, di commissioni di concorso, la responsabilità di servizi)

I nodi irrisolti: gli obiettivi auspicati della riforma

Dovranno essere ben analizzate nel processo di riforma rispetto all'attuale impianto normativo/contrattuale alcune criticità in merito alla:

- ❑ piena efficacia della duplicità della funzione direzionale nel caso di nomina del direttore esterno e in tal caso del permanere di un ruolo effettivamente apicale del segretario che ne giustifichi la temporaneità della nomina e l'alta fiduciarità della scelta: dovrebbero in tali casi iscriversi limiti più stringenti circa alcuni ruoli di effettivo coordinamento amministrativo che dovrebbero comunque essere sempre assicurati al segretario comunale e provinciale stante la sua «specialità» ;
- ❑ selezione della professionalità esterna spesso attinta per chiamata diretta dal settore privato prevedendo invece qualche maggiore garanzia ed applicando anche in tal caso una sorta di discrezionalità *temperata*.

La nomina e la mancata conferma

- La fase di nomina del Segretario sulla scorta dell'espressione della Consulta la quale sebbene ascritta agli atti di alta amministrazione e pertanto connotata da ampia discrezionalità di scelta è auspicabile debba essere accompagnata da garanzie procedurali che quantomeno richiedano una valutazione possibilmente comparativa delle esperienze tecniche giuridiche gestionali degli aspiranti alla nomina.
- La mancata conferma che va ricondotta ad un alveo di maggiori tutele sottraendola ad un discrimine che possa rivelarsi anche del tutto immotivato

La nomina e la mancata conferma

Del resto qualora si corra per il consolidamento della funzione altamente apicale del segretario comunale e provinciale sarà difficile tornare ad invocare regole che assicurino la sostanziale inamovibilità della nomina; gli incarichi dovranno essere correlati anche al raggiungimento degli obiettivi dell'Ente

LA QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE

ART 4 del DDL:

«la riorganizzazione delle carriere dei segretari comunali e degli enti di area vasta salvaguardandone la specialità, anche attraverso l'individuazione di peculiari percorsi selettivi e formativi in linea con l'elevata qualificazione giuridica»

LA QUALIFICAZIONE PROFESSIONALE

Occorrerà quindi:

- mirare ad una ulteriore professionalizzazione della figura nelle sempre maggiori prospettive della sua managerialità mediante



- adeguati percorsi formativi e selettivi da rivedere rispetto al quadro esistente arricchendoli ed integrandoli con le discipline anche di tipo manageriale notoriamente sin qui sottovalutate.

Le conoscenze da assicurare

- mantenere al contempo una guardia vigile nel versante della conoscenza del diritto amministrativo generale e speciale degli enti locali in quanto esso connota e incide costantemente ogni azione nei ns enti e la cui sottostima espone a rischi risarcitori, all'abortire di procedure, a perdite di tempi preziosi nella fase delle scelte : saper soppesare la complessiva bontà o fattibilità tecnica/ amministrativa/economica delle soluzioni ed attività gestionali che vengono proposte rivestirà sempre maggiore importanza e sarà fonte crescente di credibilità



Le conoscenze da assicurare

In definitiva non bisogna incorrere nuovamente nello scadimento delle attività amministrative indotto nel post riforma del titolo V° della Costituzione per la avvenuta sensazione di liberazione dalla soggezione ai controlli

Il corretto compendio di tali rami di competenze (manageriale/amministrativo) renderà nei fatti il ruolo del segretario fondamentale e ben saldo nelle sue prerogative; la riforma non potrà avere tentennamenti in tal senso

I cardini della riforma in sintesi

«assicurare l'indipendenza funzionale a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione dell'ente»



Questa la suggestione lanciata dalla bozza di legge delega



«salvaguardandone la specialità»

Questa sembra già la vera conquista dopo le traversie degli ultimi anni

La prospettiva di indipendenza funzionale

Nella bozza di art 4 va interpretata la prospettiva di *"indipendenza funzionale....a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione dell'ente»* da garantirsi *«anche attraverso il rafforzamento degli uffici di supporto del Ministero dell'interno»*.

Traspare certamente una rinnovata attenzione a rendere non influenzabile o debole l'attività del Segretario comunale ma sempre con occhio vigile al buon andamento.

indipendenza funzionale

Il rischio della «indipendenza funzionale» ancorchè essa apparentemente appagante risiede nella possibile declinazione nel versante della astrazione dall'ente locale per cui si presta servizio e dai suoi obiettivi legati alle funzioni proprie o assegnate.

Possibile conseguenza



messa a rischio del suo ruolo apicale.

Non possiamo certamente correre nella direzione di apparire corpi estranei agli enti in nome di una «indipendenza». Anche nella concezione della figura nell'impianto normativo pre - Bassanini si teorizzava una dipendenza organica dal Ministero dell'interno unitamente ad una dipendenza funzionale dall'ente in cui si era nominati.

indipendenza funzionale

Difficile credere ad un ruolo apicale affermandone la sua completa indipendenza dall'ente locale, salvo che ciò sia declinabile nell'ottica già detta del pieno ed ottimale svolgimento di un ruolo di buona amministrazione che deve ricevere adeguate garanzie anche esterne in fase di nomina revoca ecc..

Il Segretario comunale deve essere adeguatamente supportato nei suoi compiti anche gestionali per rendere stabile ed immune da possibili influenze o rischi di decisioni arbitrarie che lo riguardino ma **permarrà all'interno degli enti locali la necessità di una figura preposta alla direzione complessiva che sappia assicurare la gestione dell'ente improntata alla legalità e in via generale rispondente ai principi di «buon andamento» della azione amministrativa**

«salvaguardandone la specialità»

Per quanto riguarda l'assicurare la salvaguardia della specialità della figura la bozza della riforma appare coerente con quanto già delineato dalle recenti pronunce della Consulta e da ultimo la sentenza n. 95/2021 della Corte Costituzionale Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lett. *g*), della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 8 del 2019.

La sentenza n. 95/2021 della Corte Costituzionale

«L'analisi complessiva della disciplina censurata restituisce una figura di segretario comunale (o di altro ente locale) che, per la sola Provincia autonoma di Trento, non si conforma ai principi contenuti nei parametri evocati, sin dal momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro, perché consente l'accesso alle funzioni di segretario comunale senza alcuna forma di effettiva selezione concorsuale, aperta e di natura comparativa.

Altresì irragionevole è la sottoposizione alla medesima disciplina di possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa

La sentenza n. 95/2021 della Corte Costituzionale

«È pur vero che la sentenza n. 23 del 2019, con riferimento alla disciplina statale recata dal d.lgs. n. 267 del 2000, ha riconosciuto la compatibilità costituzionale di un sistema imperniato su una nomina «relativamente discrezionale» del sindaco e su un incarico destinato a cessare automaticamente al mutare della compagine di governo (salvo conferma). A tanto è giunta, tuttavia, alla luce delle garanzie comunque poste dalla legislazione nazionale a presidio della funzione, tra le quali l'irrevocabilità ad nutum dell'incarico durante il mandato (salvo che per violazione dei doveri d'ufficio) e la stabilità dello status giuridico ed economico e del rapporto d'ufficio»

conclusione

In definitiva siamo tutti fiduciosi che nel novero delle tante incertezze passate circa il ruolo o la sopravvivenza del Segretario comunale e provinciale si faccia tesoro del periodo trascorso e si **individuino soluzioni di equilibrio fra garanzie di professionalità, di imparzialità e i doveri di funzionalità ed utilità rispetto agli enti nel versante di una reale valorizzazione a vantaggio dell'intero sistema enti locali**

