



UNIONE NAZIONALE
SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI
Sede: 00184 ROMA- Via Napoli,27- Tel 06/47824327- Fax 06/47886945
<http://www.segretarientocali.it> e-mail: unscp@live.it

Lì 25.2.2019

PRIMO COMMENTO DELL'UNIONE ALLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE SULLO SPOILS SYSTEM

LA CONSULTA CONFERMA IL RUOLO APICALE DEL SEGRETARIO NEGLI ENTI LOCALI

Com'è noto lo scorso venerdì 22 è stata depositata la sentenza della Corte Costituzionale con la quale è stata dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dello spoils system dei Segretari Comunali e Provinciali.

La Corte ha affrontato il tema con una decisione di alto profilo, vagliandone la legittimità alla luce di una ricostruzione complessiva del Segretario quale figura apicale di assoluta centralità negli enti locali, rispetto alla quale lo spoils system si palesa coerente con l'assetto istituzionale e normativo vigente.

La sentenza, dunque, da un lato conferma la costituzionalità dello spoils system e dall'altro, per le argomentazioni svolte, e pur senza sottacere aspetti di contraddizione, restituisce una innegabile valorizzazione di una componente importante della più elevata dirigenza pubblica quale la Corte conferma essere il Segretario Comunale e Provinciale.

Ecco in breve i più rilevanti punti fermi della Sentenza.

- **Il Segretario è certamente figura apicale.**
- **Le funzioni di garanzia e le funzioni di direzione anche manageriale coesistono nel ruolo apicale** del Segretario, non sono contraddittorie ma si integrano perfettamente fra loro, e contribuiscono tutte alla sua apicalità.
- Tutte le funzioni, non solo quelle gestionali ma anche quelle di garanzia, sono svolte nell'ambito di un rapporto di piena collaborazione e supporto anche propositivo agli Organi di governo, e dunque esse tutte, non solo le seconde ma anche le prime, sono connotate da un elemento di fiduciarità.
- Esse infatti *presuppongono un ruolo attivo e propositivo* del Segretario e gli consentono di coadiuvare e supportare Sindaco e Giunta *già nella fase preliminare della definizione dell'indirizzo politico-amministrativo* affinché gli obbiettivi possano essere legittimamente inclusi fra i risultati che gli organi di direzione politico-amministrativa intendono raggiungere, indicando – *nel momento stesso in cui la decisione deve essere assunta* – i percorsi più idonei rispetto a quelli preclusi o anche solo resi più difficoltosi dalla necessità di rispettare leggi, statuto e regolamenti.
- La Corte inquadra la funzione obbligatoria di sovrintendenza e coordinamento dei dirigenti non nell'ambito delle funzioni di garanzia ma nel diverso ambito delle funzioni gestionali e "quasi

manageriali” assegnate dall’ordinamento al Segretario, riconoscendone peraltro l’autonomo rilievo al di là del caso della nomina a Direttore Generale.

- Ciò sgombra il campo da interpretazioni riduttive di tale funzione che pretendessero di confinare sovrintendenza e coordinamento ai soli aspetti della legalità; al contrario si tratta di funzione di direzione tout court, perciò appunto classificata dalla Corte come gestionale e manageriale.
- Nel dire che lo spoils system “*si presenta come riflesso di un non irragionevole punto di equilibrio tra le ragioni dell’autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall’altro*” in realtà la Corte allude al fatto che è l’intero ordinamento e statuto del Segretario, con il complesso delle sue funzioni tipiche capaci di coniugare legalità e gestione e il suo sistema di reclutamento e gestione nazionale, ad essere punto di equilibrio fra quelle esigenze.
- Lo spoils system è parte integrante (*riflesso*) di tale complessivo punto di equilibrio, che dunque rischierebbe viceversa di essere sbilanciato (in termini lesivi delle Autonomie) ove non fosse in esso contemplato.

Ciascuno dei punti citati ha grande rilevanza e, tanto singolarmente quanto nel loro insieme, restituiscono l’immagine di una figura di assoluto rilievo.

Essi, inoltre, appaiono confortare l’idea, da sempre coltivata dall’Unione, che le migliori prospettive di sviluppo siano quelle più idonee a consentire una evoluzione della figura coerente con la più complessiva evoluzione del sistema amministrativo locale e con la sua via via più pregnante autonomia.

Non vi è dubbio (né va nascosto!) come la stessa sentenza evidenzi che l’ordinamento afferente il Segretario ha sempre avuto nella sua storia e mantiene tuttora un *carattere peculiare e non sempre univocamente delineato (...) segnato da aspetti tra loro **in apparenza** dissonanti*, ma tale fatto, all’opposto che demotivare o peggio frastornare, esige una ancora aumentata consapevolezza da parte dei Segretari della complessità e rilevanza del proprio ruolo e delle molteplici finalità che esso deve assolvere. Sicché (ed è l’implicito della sentenza) è proprio la capacità di coniugare le differenti esigenze espresse dalla pluralità di funzioni (di garanzia, di supporto, di direzione) che trasforma le apparenti dissonanze in un efficace contemperamento delle stesse e fa del Segretario una figura centrale del sistema amministrativo locale.

La sentenza, in tale ottica, assume la duplice positiva valenza di confortante punto di arrivo sulla attuale centralità del Segretario e sugli attuali equilibri del suo ordinamento e al tempo stesso di punto di partenza per ogni futura riforma, indicando il solco nel quale esse devono muoversi, ovvero continuare ad offrire attraverso la figura del Segretario una risposta di sistema alle esigenze altrettanto di sistema dell’amministrazione pubblica locale, assicurando autorevolezza agli enti locali e perciò niente affatto comprimendo ma piuttosto consentendo la valorizzazione della loro autonomia.

Sotto questo aspetto “evolutivo” la sentenza contiene peraltro uno spunto immediato proprio con riferimento al tema oggetto della pronuncia, ovvero lo spoils system dei Segretari. Nel giudicarlo conforme alla Costituzione, infatti, la sentenza interpreta, tanto per il presente quanto per il futuro, i caratteri dell’aspetto fiduciario che connota il rapporto fra Segretario e Capo dell’Amministrazione, evidenziando come la nomina “*pur fiduciaria e condotta intuito personae, presuppone l’esame dei curricula di coloro che hanno manifestato interesse alla nomina e richiede quindi non solo la valutazione del possesso dei requisiti generalmente prescritti, ma anche la considerazione, eventualmente comparativa, delle pregresse esperienze tecniche, giuridiche e gestionali degli aspiranti*”.

Ne consegue che questo peculiare e complesso rapporto fiduciario involve più aspetti, e cioè da un lato certamente la verifica della sussistenza di una consonanza fra Capo dell’Amministrazione e Segretario, che appare potersi qualificare più come **fiducia personale** che consonanza politica, afferendo alla positiva aspettativa (fiducia per l’appunto) che il Capo dell’Amministrazione deve poter riporre sul fatto che il Segretario svolgerà la sua attività di supporto agli Organi in termini di piena collaborazione ed in piena sintonia con i fini degli Organi medesimi; e dall’altro però altrettanto certamente una **fiducia professionale**

affidente alla verifica della concreta adeguatezza della professionalità detenuta dal Segretario ai bisogni e alle complessità specifiche della singola Amministrazione in questione, verifica per l'appunto anche in termini comparativi fra i diversi candidati alla nomina.

E' dunque innegabile come la sentenza indichi tale valutazione sulla professionalità come parte fisiologica ed integrante del processo di nomina del Segretario, ed è pertanto non solo possibile ma diremmo necessario che, anche ad ordinamento vigente, il procedimento di nomina si conformi ancora di più a tale principio, valorizzandosi fin da subito più di quanto non sia stato fatto finora l'utilizzo di curricula omogenei che consentano di meglio comparare le professionalità ed esperienze dei diversi candidati alla nomina; senza che questo debba pretermettere o sminuire l'altro citato aspetto della fiducia personale, pure decisivo, ma senza che esso annulli il peso appunto anche di quello professionale.

E queste indicazioni della sentenza ci appaiono, peraltro, confermare la ragionevolezza delle posizioni dell'Unione, tese non ad una infruttuosa contrapposizione fra spoils system e sua abolizione ma piuttosto ad introdurre meccanismi che consentano la valorizzazione della meritocrazia in un ragionevole equilibrio con la scelta fiduciaria.

Altro elemento che ci pare si debba trarre dalla sentenza è che la capacità del Segretario di porsi come fattore di equilibrio del sistema amministrativo locale è strettamente collegata alla sua caratteristica di Dirigenza Nazionale, con un sistema unitario gestito appunto a livello nazionale, dal reclutamento fino alla immissione nell'Albo, condizione questa che permette di offrire al sistema delle Autonomie un bacino professionale omogeneo e di elevata qualificazione da cui attingere per l'esercizio di una funzione apicale, altrettanto omogenea, che coniughi unitariamente in tutti gli enti locali legalità ed efficienza, garanzia e managerialità.

L'esistenza di una Dirigenza Nazionale per la figura apicale degli Enti Locali, dunque, lungi dall'essere un ossimoro, rappresenta un elemento di garanzia del sistema stesso, che concorre all'obiettivo innanzi citato di assicurare autorevolezza agli enti. Resta evidente come il passaggio dal Ministero dell'Interno all'Agenzia nel 1997 andasse nella direzione, come ricordato nella sentenza, non già di negare tale caratteristica ma di valorizzare la piena partecipazione delle Autonomie a tale sistema, ed è altrettanto evidente che poi la intervenuta soppressione dell'Agenzia con il ritorno al Ministero dell'Interno non a caso ha mantenuto il coinvolgimento delle Autonomie in un Consiglio Direttivo dell'Albo appositamente costituito.

La gestione della categoria da parte di una Istituzione Nazionale con la partecipazione della rappresentanza delle Autonomie resta dunque uno dei perni anche per future riforme che intervenissero sul punto e che dovrebbero essere volte non certo a negare tale principio generale ma semmai auspicabilmente a definire un assetto istituzionale dell'Albo (e della formazione) che superi i limiti di quello attuale, dettato più da esigenze di risparmio, pur comprensibili, che dalla meditata ricerca di nuovi equilibri.

Molto resterebbe da dire su una sentenza così importante, e certamente queste prime riflessioni potranno ed anzi dovranno arricchirsi, anche col contributo di tutta la categoria, ma in questa sede ci sembra importante concludere con una considerazione ed un appello all'intera categoria.

L'Unione, come tutti sanno, fu l'interlocutore, per conto della categoria, del Governo e del Parlamento che diedero vita alla riforma del 1997. Ebbene se nessuno mai, allora come ora, ha negato come fossero faticosi e anche sofferti i numerosi punti di mediazione che caratterizzarono quella riforma, tale sentenza conferma però innegabilmente quanto ha sempre sostenuto l'Unione, e cioè che sebbene appunto faticosi e sofferti essi consentivano e consentono tuttora alla figura del Segretario di restare centrale nell'ordinamento e di essere figura apicale dell'ente locale!

Chi in questi anni ha espresso un legittimo dissenso sulla sostenibilità di tale ordinamento ha sempre avuto e ha tuttora il nostro rispetto.

Meno ne ha chi ha inteso sfruttare il malessere ed i disagi per ingrossare le fila del consenso all'insegna di affermazioni retoriche e altrettanto retoriche battaglie, chi invece di tentare di proporre soluzioni che guardassero al futuro ha proposto improbabili restaurazioni a quasi 30 anni fa (!) provando perfino a negare la natura politica degli enti locali, tesi talmente infondata che la Corte non l'ha ritenuta nemmeno degna di replica. Il tutto a costo di fomentare il disagio ed esasperarne gli effetti e, quel che è ancora più grave, nella totale noncuranza dei rischi di nuove repentine riforme sfavorevoli o peggio nuove proposte di abolizione che potevano discendere da una azione non di seria e ragionevole riforma ma di frantumazione dell'ordinamento.

Ora, dinnanzi alla pronuncia, ciascun Segretario è chiamato a misurarsi con quanto essa delinea con estrema chiarezza, ovvero ad interpretare la propria funzione più che mai in termini di supporto agli Organi di Governo, superando qualunque dubbio (così irresponsabilmente sollecitato da altri) di trovarsi viceversa in opposizione ad essi, e a farlo unitariamente tanto per gli aspetti di garanzia che per quelli di direzione, parimenti integranti la propria funzione apicale.

Questa sentenza ci dice che i tratti a volte difficili del nostro lavoro non sono, come vorrebbero altri, il segno di una funzione incerta o debole ma, all'opposto, connessi all'importanza e alla centralità che la nostra funzione apicale continua ad avere e avrà ancora in futuro.

E ci dice anche che, se è vero che tanto resta da fare per migliorare in futuro il nostro ordinamento, questo futuro si persegue guardando avanti, non alle proprie spalle.

La Segreteria Nazionale