

SEGRETARI COMUNALI E RESPONSABILITA'

“...al di là della emissione obbligatoria del parere sulle proposte di deliberazioni della Giunta e del Consiglio ed al di là della responsabilità per gli atti e le procedure attuative di quelle deliberazioni.....è indubitabile che permangono in capo al Segretario comunale una serie di compiti e di adempimenti.....che, lungi dal determinare un'area di deresponsabilizzazione del Segretario, lo impegnano invece ad un corretto svolgimento degli stessi, pena la sua soggezione in ragione del rapporto di servizio instaurato con l'ente locale, all'azione di responsabilità amministrativa, ove di questa ricorrano gli specifici presupposti”...così declama esplicitamente la Corte dei Conti, sezione Toscana, nella sentenza del 22 marzo 2006, in merito alla sussistenza di profili di responsabilità del segretario comunale presente e verbalizzante gli atti deliberativi, citando pedissequamente un precedente provvedimento dello stesso organo (sent.n°88 del 17 marzo 2004).

La stessa Corte, nel descrivere l'orientamento interpretativo relativo alla definizione degli stessi ambiti di responsabilità sussistenti in capo alla figura del segretario, in virtù della eliminazione della responsabilità espressa (leggasi parere di legittimità) ex art. 53, comma 4 della legge 142/90, come un orientamento sistematico e non solo letterale, riporta ulteriori pronunce giurisdizionali, della stessa sezione Toscana (n°622 del 21 settembre 2004, n°64 del 10 febbraio 2006, n°468 del 1 agosto 2006), e di altre sezioni quali la Liguria (n°912 del 6 novembre 2003), Campania (n°1845 del 28 dicembre 2004), Lombardia (n°185 dell'11 marzo 2005), descrivendo così un “quadro giurisprudenziale di riferimento” che portano a concludere con la condanna quota parte del segretario comunale presente e verbalizzante in una deliberazione di Giunta comunale giudicata come fonte di responsabilità amministrativa.

Il giudicante, sembra quindi accogliere la tesi accusatoria della Procura attrice, secondo la quale, come ricostruito dallo stesso estensore, “ il Segretario può dirsi l'organo deputato alla consulenza giuridica in favore dell'ente locale e segnatamente dei suoi organi di governo nonché garante della legittimità dell'azione amministrativa, funzioni che è chiamato ad assolvere non solo, in modo passivo, esprimendo pareri che gli siano richiesti esplicitamente, ma altresì segnalando, anche d'iniziativa, la legittimità di atti che vanno ad adottarsi rispetto ai quali è tenuto, pena la corresponsabilità dei danni che ne derivino, a far espressamente constare il proprio contrario avviso”.

A fronte dell'orientamento giurisprudenziale così corposamente esposto e condiviso, urge a questo punto, da parte dei segretari comunali, qualche breve, semplice e serena riflessione.

Viene infatti spontaneo chiedersi una serie di cose.

In primo luogo la memoria corre ai tempi della riforma Bassanini, quando con una modifica di portata storica nell'ordinamento di una professione che può vantare secoli di esperienza e vitalità, venne disposta la trasformazione del vetusto funzionario ministeriale, burocrate di Stato e longa manus del potere centrale all'interno dell'ente locale, nella nuova figura del dirigente di nomina fiduciaria dei sindaci, dalla forte connotazione direzionale e organizzativo-manageriale, gestito da un'autonoma Agenzia ma legato, nel destino del suo rapporto di servizio, con le amministrazioni locali cui veniva riservata la prerogativa circa la sua individuazione e nomina.

Ed allora, viene in mente qualcuno che disse, senza molte metafore: signori segretari, dal momento che d'ora in poi il vostro destino verrà messo in mano ai sindaci, cui spetteranno poteri di nomina e revoca del segretario (alias di vita e di morte), sembra quantomeno opportuno eliminare il parere di legittimità, (arma spesso e storicamente utilizzata anche a sproposito da qualcuno della vecchia generazione per determinare gli orientamenti e le azioni di una P.A. locale), nella convinzione che, data la natura del rapporto con le amministrazioni, così come si configurerà nel nuovo ordinamento, sarà quantomeno difficoltoso, se non improbabile, poter continuare ad utilizzare uno strumento, quale il parere di legittimità, senza il pericolo di venire condizionati e di subire le conseguenze derivanti dal fatto di dover controllare, e quindi eventualmente arrestare, l'azione di chi vi offre il lavoro e vi paga lo stipendio!

Ed ai più la cosa, senza voler usare paragoni troppo blasfemi, sembrò buona e giusta, sulla scorta della considerazione che l'ordinamento non è fatto da esseri dotati di perfezione e dediti esclusivamente all'interesse supremo della cosa pubblica, ma anzi composto da uomini, dalla notte dei tempi condizionabili e condizionati dagli interessi e dalle relazioni personali.

Ed allora adesso, a distanza di anni, la problematica che, dal punto di vista tecnico ordinamentale sembrava aver trovato una adeguata soluzione di compromesso, permettendo ai sindaci di nominare i propri segretari quali uomini di fiducia per l'attuazione del programma amministrativo, ma esonerando questi ultimi, nell'ambito di una progressiva ma repentina dissoluzione del sistema dei controlli, dal forzato utilizzo di uno strumento pericoloso per la loro sopravvivenza, sembra riproporsi alla luce degli orientamenti evidenziati dalla giurisprudenza contabile.

Il parere di legittimità, (su ciò c'era uniformità di vedute), poteva portare, qualora usato in un contesto di fiduciarità tra sindaco e segretario, (con il primo a definire il secondo quale un "suo uomo", la cui presenza veniva finalizzata a sveltire, snellire ed organizzare anziché a puntualizzare, burocratizzare se non impedire determinate modalità di azione amministrativa), ad uno stravolgimento degli equilibri interni al rapporto tra i due attori del sistema, in una logica che si basava, ripeto, sullo snellimento, e non certo sul controllo, eventualmente ostativo e vincolante.

Cambiando il sistema, tutti gli attori protagonisti hanno concordato sulla impossibilità che in capo al segretario potesse persistere l'ambito di responsabilità innanzi desumibile dall'attribuzione del parere di legittimità, altrimenti qualcuno dovrebbe oggi spiegarci per quale motivo, oltre a quello sopra descritto, la specifica previsione normativa venne cassata dal rinnovato impianto normativo derivante dalla riforma.

Risulta quindi chiaro oggi il disagio di una categoria che ha subito a denti stretti la riforma di un sistema, accettandola come un passaggio evolutivo inevitabile nel contesto di trasformazione del mondo degli enti locali, ponendosi a disposizione dello stesso sistema, ma che oggi vede, se l'orientamento giurisprudenziale dovesse ricevere ulteriori conferme od approvazioni, il venir meno di misure di salvaguardia che necessitano di adeguata compensazione.

Ripristinare, sia pure a livello contenutistico e sotto altre spoglie formali, un profilo così ampio di responsabilità in capo al segretario, può avere come conseguenza, oltre ad un significativo deprezzamento del valore del parere tecnico del responsabile di servizio, la reale ed enorme difficoltà del segretario di sopravvivere in un contesto nel quale lo stesso non può serenamente opporsi, sia pure, per i motivi più alti e nobili (la legittimità), all'azione di un'amministrazione che pretende ben altro e che vedrebbe, come risulta dalle esperienze pratiche sino ad oggi riscontrate, l'espressione di un parere negativo ed espresso di non conformità come una presa di distanza del segretario dall'amministrazione con il conseguente venir meno del rapporto fiduciario, presupposto fondamentale per la prosecuzione del rapporto tra il primo e la compagine amministrativa.

La verità è che oggi il quadro si è modificato: il segretario comunale si trova, come recentemente ha sottolineato in un vertice sindacale un autorevole collega, valente penna di questa rubrica, tra due parti in contrapposizione all'interno dello stesso sistema.

Da una parte vi è il potere della magistratura, la quale, specie in determinati esempi, appare andare spesso al di là dei suoi definiti ambiti di competenza, storicamente delineati, per occuparsi di questioni di merito di non abituale appannaggio degli organi giudicanti. Ne è un esempio l'ultima esternazione della Corte dei Conti circa i contenuti della manovra finanziaria 2007, laddove si è rimproverato al governo un eccessivo utilizzo dello strumento impositivo a danno dell'agognato sviluppo del sistema economico, ritenendo (a detta dell'autorevole Organo) i due elementi incompatibili. Si aggiunga l'intendimento, certamente nobile, del suddetto potere dello Stato, di ripristinare determinati equilibri generali, certamente perduti dopo la polverizzazione del sistema dei controlli, ed in merito al cui ripristino oggi si riscontra una sempre maggiore convergenza, ma con la consapevolezza che la soluzione vada ponderata ed organizzata, e non certo che essa possa individuarsi nella supplenza giudiziaria e inevitabilmente repressiva operata dalla magistratura.

Dall'altra parte il sistema politico, in particolare quello degli enti locali, il quale, pur riflettendo oggi su quali possano essere i nuovi ambiti e soprattutto le nuove identità, finalità e funzionalità di un rinnovato sistema dei controlli, ricerca da una figura manageriale, che ritiene di poter utilizzare strumentalmente per i propri scopi di amministrazione, il maggior rapporto possibile di funzionalità, di capacità realizzativa dei programmi di mandato, di deburocratizzazione dei procedimenti, in un passaggio dai procedimenti amministrativi ai processi di riferimento aziendale.

In poche parole, due esigenze contrapposte ma ugualmente sacre e degne di massimo perseguimento: la legalità, la legittimità dell'azione amministrativa da un lato, la snellezza, la funzionalità, la realizzabilità dei programmi dall'altro.

Il segretario comunale, per poter soddisfare entrambe le aspettative, ha bisogno, deve necessariamente essere messo in grado di poter agire senza timori reverenziali o pericoli di ripercussioni personali, peggio di rappresaglie politiche o vieppiù giudiziarie.

Insomma, il segretario comunale ha bisogno di nuovi elementi di garanzia, di adeguati e moderni strumenti di tutela, affinché possa garantire a sua volta il sereno espletamento delle proprie funzioni.

E se davvero non si può tornare indietro, data l'evoluzione del sistema degli enti locali, ed il segretario in questo non può non vedere il suo futuro se non con una forte integrazione nel sistema Ente locale, che dipingerebbe di certo anacronismo un ritorno alle dipendenze ministeriali, allora vi è la necessità che insieme, tutti gli attori del sistema, in particolare coloro che poi beneficiano dell'opera altamente professionale della figura di vertice amministrativo dell'Ente locale, riflettano su nuove, possibili, necessarie soluzioni di tutela.

Soltanto attraverso nuove modalità di rapporto con l'Amministrazione locale, da recepire necessariamente nei rinnovandi assetti ordinamentali della figura del segretario- direttore generale, potranno assicurarsi quelle guarentigie tali da definire precisamente gli ambiti di competenza dello stesso, evitando così lo spiacevole rischio di rendere insostenibile un ruolo professionale, oggi spesso stritolato tra due poteri più forti, in contrapposizione tra loro.

Carlo Lopedote