

Università degli studi del Piemonte Orientale “Amedeo Avogadro”

Anno Accademico 2000 – 2001

**Corso di diritto degli Enti Locali
A cura della dott.ssa Patrizia Macchia**

TESINA SU: “IL SEGRETARIO COMUNALE”

Relatori

RUBBA Federica

SERAFINO Lorenza

INDICE

• Lo sviluppo della figura del segretario comunale nella storia:	3
- Nell'ordinamento pre – fascista	
- Nell'ordinamento fascista	
- Nel Testo Unico del 1934	
- Nella legge 604 del 1962	
• L'ordinamento relativo al segretario comunale disciplinato nel regime antecedente alla legge 127 del 1997:	9
- l'accesso alla carriera	
- la nomina e la revoca	
- le competenze	
• La riforma attuata con la legge 127 del 1997:	14
- l'albo nazionale	
- l'agenzia autonoma	
- la nomina	
- la revoca e il collocamento in mobilità	
- le competenze	
- la responsabilità	
• Il rapporto del segretario con altre figure dell'Ente locale:	24
- il Sindaco	
- gli assessori e la Giunta	
- il Direttore Generale	
- i dirigenti e i responsabili di servizio	
- i consiglieri	
• La funzione del segretario comunale nelle forme associative:	27
- convenzioni per il servizio di segretario comunale	
- segretario dell'unione di comuni	
- segretario di consorzi	
- segretario di Città Metropolitana	
• La bibliografia	29

LO SVILUPPO DELLA FIGURA DEL SEGRETARIO COMUNALE NELLA STORIA:

ORDINAMENTO PRE – FASCISTA

Nell'assetto organizzativo dei comuni si è sempre notata l'assoluta esigenza di un'attività strumentale da parte del segretario comunale.

Tale figura era già prevista nella legislazione preunitaria in varie zone, quali per esempio il Piemonte, il Reame di Napoli, il Granducato di Toscana, il Ducato di Parma e lo Stato Pontificio ma la sua definizione giuridica, seppur approssimativa, viene data nell'ordinamento comunale introdotto con legge del Regno di Sardegna del 7 ottobre 1848 n. 807 che prevede la necessità per ogni comune di disporre di un segretario, la cui nomina, unitamente al potere di sospenderlo e licenziarlo, è affidata alla competenza istituzionale del Consiglio comunale.

La normativa appena descritta trova sostanzialmente una conferma nella successiva legge comunale e provinciale del 1859 in cui, anche se non mancano integrazioni e precisazioni, viene ribadito il rapporto di lavoro del segretario comunale come un rapporto di natura privatistica e di conseguenza precario in quanto dipende fortemente dal volere del Consiglio comunale che può licenziarlo senza obbligo di motivazione.

Peraltro la legge del 1859 affida al segretario delicate e complesse funzioni, attribuendogli specifiche e gravose responsabilità. In particolare, relativamente al ruolo, dispone che egli:

- a) Rediga e sottoscriva le deliberazioni del Consiglio e della Giunta;
- b) Firmi i mandati di pagamento;
- c) Sia responsabile degli atti di ufficio ed, in ipotesi di accertate irregolarità, sia tenuto, insieme con gli altri impiegati, al pagamento delle spese per l'invio del commissario governativo.

Anche la nuova legge comunale e provinciale del 20 marzo 1865 n. 2248 ed il relativo regolamento d'esecuzione, approvato con regio decreto in data 8 giugno 1865 n. 2321 proseguono essenzialmente nelle medesime linee direttrici dell'ordinamento vigente, ribadendo al segretario la qualifica di impiegato comunale, seppur in posizione apicale.

In particolare dispone, all'art. 87, che la nomina del segretario non possa aver luogo se non alle condizioni fissate dal regolamento. Quest'ultimo, nell'indicare i requisiti richiesti per la nomina a segretario, prevede, fra gli altri, il possesso della "patente di idoneità", rilasciata del Prefetto, previo esame da parte di un'apposita Commissione. Lo stesso regolamento, pur ribadendo la qualifica di dipendente comunale del segretario, attribuisce, di fatto, a quest'ultimo la responsabilità dell'intera attività dell'ufficio comunale, che viene sottoposta ad un continuo e pressante controllo prefettizio, senza d'altra parte, alcun formale riconoscimento dell'importanza e onerosità della funzione affidatagli e senza, neppure, una qualche specifica disposizione in ordine al suo stato giuridico, capace di indicare

chiaramente sia i doveri e gli obblighi, sia i diritti e le facoltà indispensabili per garantirgli un espletamento tranquillo e sicuro del delicato e complesso ruolo che gli spetta.

Al suddetto stato di incertezza tenta di porre rimedio la legge 30 dicembre 1888 n. 5865 che assicura una certa stabilità al rapporto d'impiego del segretario, prevedendo l'obbligatorietà della conferma in servizio per almeno sei anni dopo il biennio di prova e i rimedi amministrativi contro i provvedimenti di licenziamento ritenuti illegittimi.

In questo periodo storico nella cultura giuspubblicistica e nelle concrete situazioni fattuali si avverte e si evidenzia sempre più l'esigenza di una diversa, precisa definizione normativa del rapporto d'impiego che si continuava a configurare come rapporto di locazione d'opera, disciplinato dal diritto privato, concezione, ormai, assolutamente inadeguata a spiegare la nuova realtà dell'apparato burocratico pubblico.

L'esigenza appena esposta trova soddisfazione concreta nel regio decreto del 19 settembre 1899 n. 394 che configura, appunto, come istituto di diritto pubblico il rapporto d'impiego del personale comunale e, quindi, anche del segretario.

L'ordinamento appena citato viene recepito, sia pure con alcune limitate modificazioni ed innovazioni, nel t.u. della legge comunale e provinciale del 4 febbraio 1915 n. 148 che definisce il nuovo stato giuridico ed economico del segretario.

Per la nomina viene richiesto, tra gli altri requisiti, il possesso della c.d. patente rilasciata dal Ministero dell'Interno, previo esame scritto ed orale. Al posto di segretario si accede a seguito di pubblico concorso e la nomina acquista carattere di stabilità dopo un quadriennio di esperimento. Il licenziamento può essere disposto almeno sei mesi prima della scadenza del predetto quadriennio con motivata deliberazione consiliare adottata con maggioranza qualificata (i due terzi dei consiglieri intervenuti) e contro la stessa è ammesso ricorso giurisdizionale alla Giunta provinciale amministrativa ed appello, anche per merito, alla quinta sezione del Consiglio di Stato.

ORDINAMENTO FASCISTA

Con il regio decreto del 30 dicembre 1923 n. 2839, il Governo fascista introduce radicali innovazioni, in termini totalitari ed antiautonomici, all'ordinamento comunale e provinciale stabilito dal t.u. 1915.

Specificatamente alla figura del segretario, afferma il principio dell'equa proporzione tra le retribuzioni degli impiegati comunali e lo stipendio del segretario, ribadisce l'obbligatorietà del pubblico concorso per la copertura del posto di segretario, prevede, oltre al licenziamento per motivi disciplinari, anche il collocamento a disposizione e la dispensa dal servizio per incapacità professionale o per inabilità fisica, sancisce l'incompatibilità dell'impiego comunale con l'esercizio professionale di altra attività lavorativa.

Con la legge 4 febbraio 1926 n. 237 e con il regio decreto 3 settembre 1926 n. 1910 viene poi introdotto in tutti i comuni l'istituto del Podestà, quale organo monocratico di nomina governativa, a cui vengono attribuite tutte le funzioni già assegnate agli organi elettivi sotto il più penetrante controllo sia di legittimità che di merito della competente autorità statale.

La disciplina relativa al segretario comunale viene adeguata al nuovo, antidemocratico assetto istituzionale con il regio decreto 17 agosto 1928 n. 1953 che ridefinisce lo status del segretario in modo da ricondurlo ed incardinarlo sempre più nei rigidi schemi della burocrazia statale in un rapporto di assoluta subordinazione al Prefetto, al quale sono affidati ampi poteri di direzione e controllo.

In questo modo al segretario comunale viene riconosciuto un ruolo di servizio pubblico, sottraendolo alla disponibilità delle amministrazioni locali.

TESTO UNICO DEL 1934

Il t.u. 3 marzo 1934 n. 383 della legge comunale e provinciale completa il processo evolutivo in cui si trova la figura del segretario comunale con il suo pieno recupero nell'organizzazione burocratica statale.

Il segretario comunale viene a configurarsi come il più importante tra tutti i funzionari comunali sia per la posizione che riveste di fronte agli altri sia per la generalità della sua istituzione in tutti i comuni.

La condizione giuridica di questo funzionario è molto particolare in quanto, pur essendo al servizio del Comune, su cui grava l'onere del mantenimento, è amministrato dallo Stato attraverso il Ministero dell'Interno e le Prefetture, che sono competenti ad adottare tutti i provvedimenti relativi allo stato giuridico ed economico.

Nel t.u. del 1934 è stata operata la cosiddetta "statizzazione" del segretario comunale per cui egli ha la qualifica di funzionario dello Stato ed è equiparato a tutti gli effetti agli impiegati statali.

La posizione del segretario comunale è nettamente distinta da quella degli altri dipendenti del Comune, per ciò che attiene all'inizio della carriera (nomina, collocamento in ruolo, assegnazione di sede) e per il successivo sviluppo di essa (revisione delle note di qualifica, progressione nel grado, trasferimenti, collocamento a riposo, dispensa), in quanto i relativi provvedimenti sono sottratti alla competenza delle autorità comunali per essere attribuiti alle autorità governative.

Relativamente alla posizione del segretario, la giurisprudenza ha sempre ammesso che non è unito al Comune da un rapporto di dipendenza organica; anche se talvolta vi è stata qualche affermazione che definirebbe il segretario non impiegato statale al servizio del Comune, ma impiegato del Comune amministrato da organi dello Stato.

Tuttavia, nonostante le possibili divergenze interpretative, resta ferma la realtà giuridica per cui il segretario comunale è assoggettato alle leggi dello Stato e con ciò sottratto al potere regolamentare dei Comuni, che non possono dettare disposizioni per regolarne lo stato giuridico ed economico. In sostanza, può correttamente ritenersi che i segretari comunali siano legati, da un lato, da un rapporto organico con lo Stato e, dall'altro lato, da un rapporto di servizio con il Comune presso il quale prestano la loro opera; nessuna rilevanza ha sotto questo profilo la circostanza che la retribuzione sia posta a carico del Comune stesso, tanto più che l'ammontare di esso è disposto direttamente dalle leggi dello Stato.

Le funzioni del segretario comunale non sono determinate nella vigente legislazione che in modo assai frammentario. I regolamenti comunali dispongono per quanto riguarda l'assistenza del segretario alle sedute del Consiglio e della Giunta, inoltre sono attribuiti a questo funzionario compiti esecutivi riguardo alle deliberazioni degli organi comunali.

Secondo l'art. 89 del t.u. del 1934 i segretari comunali possono rogare i contratti riguardanti alienazioni, locazioni, acquisti, somministrazioni ed appalti di opere che siano stipulati nell'esclusivo interesse dell'amministrazione comunale. Non sono rogabili, quindi, gli atti di acquisto e di vendita di immobili, le transazioni, le donazioni nonché i contratti che non soddisfino un interesse economico o giuridico dell'amministrazione.

In alcune specifiche disposizioni (artt. 220, 222 e 228) contenute nel t.u. del 1934 si può dedurre una certa preminenza del segretario comunale rispetto al resto del personale dell'amministrazione.

L'art. 220 attribuisce agli Enti locali la podestà di regolamentare l'ordinamento dei propri uffici in modo da adeguarli agli effettivi bisogni dei servizi locali. Nell'esercizio di tale podestà normativa ciascun Ente si dota di un proprio regolamento organico che disciplina in particolare: l'ordinamento dell'ufficio, i requisiti per la nomina, la carriera, le attribuzioni, i doveri e le responsabilità di ciascun impiegato.

Quasi tutti i regolamenti organici qualificano il segretario come "capo del personale", attribuendogli in generale un compito di vigilanza nel funzionamento e nell'efficienza dell'intera azione degli uffici e dei servizi comunali.

L'art. 222, nel riaffermare la necessità e l'unicità della figura giuridica del segretario esclude, chiaramente, la possibilità per gli Enti locali di darsi un diverso modello organizzatorio del proprio vertice burocratico e di attribuire la funzione di direzione burocratica degli uffici e dei servizi ad un impiegato diverso dal segretario.

Infine, l'art. 228 sancisce l'equa proporzione, rispetto alle responsabilità, del trattamento economico da riservare al segretario.

Per ciò che attiene alle funzioni l'art. 173 del t.u. prevede espressamente che il segretario dipenda gerarchicamente dal proprio Sindaco e che ne esegua gli ordini. Con tale disposizione si afferma a livello legislativo la tesi secondo cui il

segretario non è competente a svolgere solo le funzioni normativamente affidategli in posizione di organo dotato di propria autonomia e quasi avulso dalla realtà locale, ma anche quella di dare esecuzione alle disposizioni e agli interventi che il Sindaco ritiene di dover adottare sulla base della valutazione delle effettive esigenze emergenti dagli interessi delle collettività locali, di cui il Comune è enti esponenziale.

Al segretario è attribuito, altresì, il compito di assistenza alle sedute del Consiglio e della Giunta e la redazione del relativo verbale. Il segretario è tenuto ad indicare nel verbale i principali elementi della discussione e della votazione necessari per accertarne la legittimità attraverso questo processo il verbale acquista valore di atto pubblico.

La struttura organizzativa introdotta dal t.u. del 1934 rimane sostanzialmente immutata nella legislazione successiva all'entrata in vigore della nuova Costituzione del 1948.

Rimane, infatti, ferma la statizzazione che costituisce l'elemento qualificante dello stato giuridico del segretario indicando che il suo rapporto d'impiego è gestito da organi statali (Ministero dell'Interno e Prefetto) mentre il suo rapporto di servizio si svolge con l'Ente locale.

LEGGE 604 DEL 1962

La legge 8 giugno 1962 n. 604 si inquadra nel complesso di iniziative tendenti ad adeguare la struttura organizzativa dei Comuni e delle Province alle esigenze attuali in quel periodo ed è intesa a disciplinare l'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali in modo più consono alla importanza e alla complessità delle loro funzioni, ad estendere a tali funzionari, per quanto possibile, le norme che regolano lo stato giuridico degli impiegati dello Stato e ad assicurare, nel contempo, una migliore selezione dei segretari nell'ammissione e nella progressione in carriera.

Le innovazioni di maggior rilievo introdotte dalla legge n. 604 possono essere così elencate:

- a) prescrizione della laurea in giurisprudenza o di altra equipollente per l'ammissione in carriera;
- b) concorsi per titoli ed esami per la nomina in ruolo e per la promozione a segretario capo di 1° classe, alla quale consegue l'assegnazione ai Comuni della classe terza e il passaggio dai ruoli provinciali al ruolo nazionale dei segretari comunali;
- c) articolazione della carriera dei segretari comunali, in analogia a quella dei funzionari direttivi dello Stato, in sei qualifiche e conseguente adeguamento del trattamento economico a quello previsto per le carriere direttive statali;
- d) soppressione dell'abilitazione alle funzioni di segretario comunale;
- e) scissione della precedente classe quarta dei Comuni in due classi (l'una comprendente i Comuni con popolazione fino a 4.000 abitanti, l'altra quelli con popolazione fino a 8.000 abitanti);
- f) aumento dei posti di segretario generale comunale e provinciale ai quali è concesso uno speciale trattamento economico.

In conseguenza al nuovo ordinamento, la carriera è articolata in due qualifiche di segretario comunale, in due di segretario comunale capo e in due di segretario comunale generale.

La legge suddetta ha esteso al segretario comunale e provinciale le norme sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato, creando una comunicabilità tra l'ordinamento dei pubblici dipendenti e quello del segretario comunale e provinciale, relativamente alle norme di natura sia generale che speciale concessive di vantaggi di carriera o di altri benefici.

Pur mantenendo intatto il principio per cui il segretario comunale dipende dall'amministrazione statale, viene introdotta una piccola innovazione per cui l'intervento del legislatore statale deve mantenersi nei limiti rappresentati dalla necessità di soddisfare esigenze di carattere generale, lasciando agli enti locali quel minimo di poteri richiesti da quella autonomia di cui, anche in questo settore, devono godere.

L'ORDINAMENTO RELATIVO AL SEGRETARIO COMUNALE NEL REGIME ANTECEDENTE ALLA LEGGE 127 DEL 1997

Dall'introduzione della figura del segretario comunale risalente alla legge n. 2248 del 20 marzo 1865 lo status di detta figura è stato quello di un dipendente comunale, collocato in posizione apicale.

La municipalizzazione operata dalla suddetta legge si giustifica con il fatto che il rapporto fiduciario tra capo dell'amministrazione e segretario sarebbe in grado di garantire il massimo dell'efficienza.

La legge n. 1953 del 1928 rappresenta un'inversione di tendenza segnando, infatti, il passaggio dalla municipalizzazione alla statizzazione della categoria, definendo il segretario non più un dipendente comunale bensì un funzionario statale. Emerge la necessità di garantire in siffatto modo un miglior funzionamento e un miglior rendimento dei servizi, attraverso una rigorosa selezione del personale e sottraendo il medesimo dall'influenza dell'ambiente locale.

La statizzazione dei segretari ha fatto sorgere il problema della costituzionalità di una siffatta previsione legislativa in relazione agli artt. 5, 128 e 130 Cost.; sulla questione, sollevata da alcuni comuni e province, la Corte Costituzionale con sentenza n. 52 del 28 marzo 1969, si è espressa ritenendo il principio di statizzazione legittimo, pur riconoscendo una sorta di autonomia in capo agli enti locali.

La sentenza della Corte afferma dunque:

- a) l'ufficio deve essere conferito a chi sia in possesso di un'adeguata preparazione professionale;
- b) la selezione deve avvenire sul piano nazionale;
- c) i segretari devono avere una stabilità che li ponga al riparo da possibili arbitri;
- d) i segretari, sebbene parificati agli statali, non si identificano con essi dal momento che si possono applicare le disposizioni dettate per gli impiegati dello Stato solo espressamente previsti dalla legge.

Sostanzialmente nella medesima direzione si è espresso il Consiglio di Stato nella sentenza n. 875 del 1974.

In occasione del varo della legge 142 del 1990 emergono, in sede di dibattito parlamentare, una pluralità di posizioni in ordine allo status del segretario comunale che possono sintetizzarsi nelle seguenti:

- a) permanenza della statizzazione
- b) provincializzazione e municipalizzazione
- c) configurazione quale libero professionista iscritto in un albo nazionale (soluzione che avrebbe garantito l'autonomia sia dal potere locale che da quello centrale).

Dal dibattito parlamentare ne esce una previsione di legge, quella di cui all'art. 52 l. 142 del 1990 che, esclusa la trasformazione del segretario in un dipendente comunale, tentava di combinare le varie tesi sopra enunciate.

Infatti, si è confermata la connotazione di un segretario quale funzionario statale prevedendo comunque l'istituzione di un albo nazionale territorialmente articolato.

L'art. 52 comma 2 prevede in linea generale i seguenti argomenti: l'istituzione dell'albo; i requisiti professionali per l'accesso, le modalità di progressione della carriera, il trattamento economico, le competenze, la responsabilità; le sanzioni disciplinari, l'organismo collegiale presieduto dal Ministro dell'Interno e composto dai rappresentanti degli Enti locali, preposto alla tenuta dell'albo e chiamato ad esercitare funzioni di indirizzo; riservando a leggi successive la disciplina di dettaglio.

La dottrina ha definito il segretario un organo ausiliario dell'ente locale, sovrintendente dell'attività amministrativa, garante dell'efficienza e dell'imparzialità, ma soprattutto esplicante un ruolo manageriale.

Il Consiglio di Stato nella sentenza n. 1620 del 1991 afferma che il segretario non è organo dello Stato, non dipende gerarchicamente da organi di questo e non svolge per conto dello Stato funzioni di controllo e di sorveglianza sull'Ente locale.

ACCESSO ALLA CARRIERA

Nel regime antecedente alla legge 127 del 1997 l'accesso alla carriera di segretario comunale è disciplinato dal d.P.R. 749 del 1972 il quale prevede un concorso pubblico per esami a livello nazionale bandito con decreto del Ministro dell'Interno a cadenza annuale nel mese di gennaio e avente ad oggetto le sedi vacanti alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, cui possono aggiungersi quelle che si rendono successivamente vacanti entro il 30 giugno dell'anno in corso.

Al predetto concorso hanno accesso i laureati in giurisprudenza, scienze politiche, scienze diplomatiche, Economia Commercio ed altre discipline equipollenti. I vincitori del concorso sono assegnati con decreto del Ministro dell'Interno a ruoli provinciali sulla base delle preferenze dai predetti espresse e nei limiti delle vacanze di sede. Il Prefetto della provincia di assegnazione conferisce con proprio decreto la titolarità di una sede.

Sotto il previgente regime, quindi, diversamente dall'attuale, al superamento del concorso consegue la titolarità della sede anche se la nomina avviene in esperimento per un periodo di sei mesi, eventualmente prorogabili di ulteriori sei mesi.

La carriera dei segretari comunali si articola in differenti qualifiche a seconda del grado di professionalità o del numero di abitanti residenti nella sede di lavoro.

NOMINA e REVOCA

In origine la nomina del segretario comunale, il cui status era quello di dipendente comunale, era di competenza esclusiva del singolo Ente locale ed in particolare dell'assemblea elettiva (legge n. 2248 del 1865).

Successivamente la legge n. 525 del 1902 conferma la competenza consigliare in materia, prevedendo un quorum per la validità della deliberazione (maggioranza assoluta dei consiglieri) ma limitando la scelta nell'ambito di soggetti in possesso di un'apposita "patente di abilitazione". Previsione quest'ultima assimilabile a quella odierna dell'albo.

L'art. 72 della legge n. 297 del 1911 disciplina il conseguimento della patente di segretario comunale attraverso il conseguimento per esami.

La prima volta in cui nel nostro ordinamento successivamente alla statizzazione della categoria si prospetta un ruolo attivo per gli Enti locali nella scelta del segretario è rappresentata dalla previsione di cui al comma 2 dell'art. 52 legge 142 del 1990, il quale riserva alla legge la disciplina delle "modalità di concorso degli Enti locali alla nomina" senza precisare null'altro ma soltanto una compartecipazione nell'esercizio di una competenza propria di altri.

È la legge n. 549 del 1995 che prevede una forma di compartecipazione più compiuta dell'Ente locale e più in particolare del capo dell'amministrazione nella nomina del segretario.

Essa integra la legge 142 del 1990 statuendo che il segretario è "nominato e revocato d'intesa con il Sindaco e il Presidente della Provincia".

Questa legge è stata ritenuta norma programmatica priva di efficacia immediata in quanto subordinata ad una successiva legge istitutiva dell'albo.

Si deve, quindi, attendere la legge n. 127 del 1997 perché si concreti un effettivo potere del singolo Ente locale in tema di nomina e revoca del segretario, competenza oggi espressamente attribuita al Sindaco.

Per ciò che attiene alla revoca, la competenza in materia, fissata dalle legge n. 2248 del 1865 era del Consiglio; si richiedeva una motivazione obbligatoria dell'atto.

La legge n. 144 del 1902 richiede inoltre una maggioranza qualificata per l'adozione di siffatto atto.

La prima menzione dell'istituto della revoca risale però alla legge n. 142 del 1990, la quale ne parla incidentalmente riservando ad una successiva disposizione la disciplina della materia.

COMPETENZE

Classificazione:

- a) competenze proprie ed esclusive;
- b) competenze solidali con i dirigenti;
- c) competenze sostitutorie;
- d) ulteriori competenze.

Per competenze proprie si intendono quelle previste dalla legge n. 142 del 1990 e più precisamente:

- sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti;
- coordinamento delle attività dei dirigenti;
- partecipazione alle sedute del Consiglio e della Giunta;
- espressione del parere di legittimità su ogni proposta di deliberazione sia della Giunta che del Consiglio;
- responsabilità dell'istruttoria delle deliberazioni;
- cura dell'attuazione dei provvedimenti;
- responsabilità degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni;
- funzione rogante degli atti pubblici.

Per competenze solidali con i dirigenti si intendono quelle attribuite sia al segretario che ai dirigenti. In questo caso si ha una sorta di concorrenza di competenze dal momento che viene operata una ripartizione di attribuzioni tra il segretario ed il dirigente dei diversi settori.

Tutto ciò al fine di evitare carenze organizzative funzionali e al fine di individuare eventuali responsabilità. Detto riparto di competenze poteva avvenire seguendo diversi criteri, in primo luogo quello del valore, attribuendo ad esempio la competenza al segretario oltre una certa soglia, ai dirigenti al di sotto di suddetto margine. Analogamente poteva attribuirsi al segretario la competenza con riferimento ad atti o gare cui fossero interessati più dirigenti superando in tal modo eventuali conflitti di competenza.

Queste si sintetizzano nelle seguenti (art. 51 comma 3):

- direzione degli uffici e dei servizi;
- presidenza delle commissioni di gara e di concorso;
- responsabilità sulle procedure d'appalto e di concorso;
- stipulazione dei contratti;
- tutti i compiti, compresa l'adozione di atti che impegnano l'Ente verso l'esterno, non attribuiti né dalla legge né dallo statuto alla competenza degli organi elettivi.

Quanto alle competenze sostitutorie esse si configurano in relazione alle competenze proprie di altre figure dell'Ente che, in assenza di queste, si spostano in capo al segretario. Vediamole sommariamente:

- qualora il comune non disponga di dirigenti, tutte le competenze elencate dall'art. 51 fanno capo solo ed esclusivamente al segretario;
- qualora non sia identificabile il responsabile di un dato servizio, la competenza di dare pareri in ordine alla regolarità tecnica spetta al segretario.

Infine allo statuto è data facoltà di attribuire al segretario comunale ulteriori competenze oltre a quelle già riconosciute per legge.

Il segretario comunale è, inoltre, configurato quale soggetto avente competenze gestionali preposto ad eseguire la volontà degli organi decisionali, garante del loro operato e tenuto quindi ad adottare ogni necessaria iniziativa.

LA RIFORMA ATTUATA CON LA LEGGE 127 DEL 1997

ALBO NAZIONALE

La legge 127/97 prevede che tutti i segretari comunali e provinciali siano iscritti in un albo nazionale al quale si accede per corso – concorso.

L'albo nazionale dei segretari si articola in sezioni regionali, nonché in fasce professionali.

L'art. 17 comma 77 configura l'albo dei segretari comunali come albo a numero tendenzialmente chiuso; si prevede infatti che il numero complessivo degli iscritti non possa essere superiore al numero complessivo delle sedi di segreteria, tenuto conto delle eventuali convenzioni stipulate tra comuni e maggiorato di una percentuale variabile ogni biennio.

All'albo possono accedere:

- a) i segretari comunali in servizio alla data di entrata in vigore della legge n. 127 del 1997, previa iscrizione d'ufficio in un albo provvisorio, istituito entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della suddetta legge a cura del Ministero dell'Interno;
- b) i vicesegretari comunali, i quali abbiano svolto per almeno quattro anni le relative funzioni e che ne facciano richiesta;
- c) i laureati in giurisprudenza, scienze politiche, economia e commercio, i quali ottengano l'abilitazione della Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione o della sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno;
- d) i vincitori dei concorsi per segretario comunale in corso di espletamento alla data di entrata in vigore della legge 127/1997;
- e) gli idonei al concorso sub citato;
- f) gli incaricati delle funzioni di segretario comunale con almeno quattro anni di esercizio delle funzioni medesime alla data di entrata in vigore della legge.

L'abilitazione alle funzioni di segretario comunale importa l'iscrizione all'albo nazionale, cui non consegue però la titolarità di una sede.

L'abilitazione si ottiene presso la Scuola superiore attraverso il superamento, da parte dei laureati in giurisprudenza, economia e commercio o scienze politiche, di un corso – concorso, i cui termini possono sintetizzarsi come segue:

- a) determinazione annuale del numero di immissioni nell'albo necessarie da parte del consiglio nazionale d'amministrazione dell'agenzia;
- b) indizione di corso – concorso;
- c) ammissione al corso di formazione, attraverso un pubblico concorso per esami, preceduto dalla selezione basata sulla soluzione di quesiti a risposta sintetica;
- d) determinazione, da parte del consiglio nazionale, delle materie su cui effettuare le prove e del punteggio minimo da conseguirsi per il superamento;

- e) svolgimento del concorso articolato su tre prove scritte e una orale;
- f) svolgimento del corso – concorso della durata di mesi diciotto;
- g) svolgimento successivamente al corso di un tirocinio pratico presso uno o più comuni della durata di mesi sei;
- h) effettuazione di verifiche di apprendimento con cadenza semestrale;
- i) eventuale esclusione dal corso per mancato superamento della verifica semestrale nei casi individuati dal consiglio nazionale d'amministrazione dell'Agenzia;
- j) formazione di una graduatoria conclusiva del corso – concorso, previa verifica finale dell'apprendimento;
- k) iscrizione all'albo nella fascia iniziale dei neoabilitati all'esercizio delle funzioni di segretario.

Il comma 82 dell'art. 17 ha previsto l'istituzione di una sezione speciale dell'albo, a cui possono accedere i segretari comunali in servizio di ruolo che ne facciano richiesta entro trenta giorni dall'entrata in vigore di un regolamento precisamente previsto.

La sezione speciale è configurata come un istituto di natura transitoria, in quanto gli iscritti ad essa sono destinati ad essere trasferiti presso altre amministrazioni pubbliche.

In ogni caso ad essi è garantito il mantenimento della qualifica e del trattamento economico pensionabile in godimento.

In questo modo ai segretari, in relazione al radicale mutamento dello status, è stata garantita la possibilità di transitare ad altre amministrazioni.

Il segretario iscritto alla sezione speciale è titolare di un diritto al trasferimento che, ai fini dell'attuazione della mobilità, prescinde dal parere dell'amministrazione che deve accogliere il nuovo dipendente.

Le procedure ed i termini per il trasferimento ad altra pubblica amministrazione dei segretari che intendono avvalersi di detta facoltà chiedendo l'iscrizione nella sezione speciale sono tassativamente previsti dal d. P.R. 465/1997.

Infine ricordiamo che la sezione speciale dell'albo è un istituto di natura transitoria, finalizzato a consentire il trasferimento ad altra P.A. dei segretari che abbiano optato per l'iscrizione in essa.

AGENZIA AUTONOMA

L'albo è amministrato da un'agenzia appositamente istituita e denominata: Agenzia per la gestione dell'albo dei segretari comunali, la quale è:

- a) dotata di personalità giuridica di diritto pubblico;
- b) sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'Interno seppur in via transitoria fino all'adozione dei decreti in tema di riordino, accorpamento e soppressione dei Ministeri;
- c) articolata in sezioni regionali;
- d) gestita:

- da un consiglio d'amministrazione nazionale nominato con decreto del Presidente del consiglio dei Ministri (composto da due sindaci nominati dall'ANCI, un presidente di provincia designato dall'UPI, due esperti designati dalla Conferenza Stato Città e autonomie locali e tre segretari comunali e provinciali eletti tra gli iscritti all'albo);
 - da un presidente eletto dal consiglio nel proprio seno, coadiuvato da un vice presidente;
 - da consigli d'amministrazione, e relativi presidenti delle sezioni regionali, costituiti con le stesse modalità previste per il consiglio d'amministrazione nazionale;
 - da un direttore generale coadiuvato da un vice direttore.
- e) Dotata di un fondo finanziario di mobilità utilizzabile anche per il funzionamento dell'Agenzia e delle scuole di formazione, istituito a carico degli enti locali;
- f) Dotata di proprio personale nella misura massima di sessanta unità.

Al consiglio nazionale d'amministrazione compete:

- a) la tenuta dell'albo (iscrizioni, sospensioni e cancellazioni);
- b) l'assegnazione dei segretari alle sezioni regionali, sulla base dei criteri stabiliti dal regolamento governativo;
- c) la disciplina di ogni istituto o materia relativi alla gestione dei segretari o dell'albo che non sino disciplinati dalla legge o dal regolamento;
- d) la gestione del fondo finanziario di mobilità;
- e) la definizione dei criteri per la tenuta e l'aggiornamento dei curriculum degli iscritti all'albo;
- f) l'approvazione dei bandi di concorso per l'iscrizione all'albo;
- g) la definizione delle modalità di partecipazione ai corsi per la progressione in carriera, l'aggiornamento e la specializzazione;
- h) l'irrogazione delle sanzioni disciplinari importanti il licenziamento;
- i) l'organizzazione degli uffici e del personale dell'Agenzia;
- j) l'istituzione di un ufficio per l'istruttoria dei procedimenti disciplinari;
- k) la disciplina del proprio funzionamento;
- l) gli atti concernenti il patrimonio dell'Agenzia;
- m) la disciplina di elezione del Presidente dei consigli di amministrazione nazionale e delle sezioni regionali;
- n) l'approvazione del bilancio di previsione e della relazione previsionale e programmatica triennale;
- o) le modalità per lo svolgimento delle elezioni dei rappresentanti dei segretari comunali nei consigli d'amministrazione e per la presentazione delle liste di candidati;
- p) l'approvazione del rendiconto del cassiere e del rendiconto generale dell'Agenzia.

Sino al riordino, accorpamento e soppressione dei ministeri da parte del Governo, l'Agenzia è sottoposta alla vigilanza del ministero dell'Interno.

L'Agenzia è tenuta ad inviare al ministero copia dei seguenti atti fondamentali:

- 1) bilancio di previsione;
- 2) relazione previsionale e programmatica triennale;

- 3) rendiconto del cassiere;
- 4) rendiconto generale della gestione;
- 5) atti regolamentari;
- 6) delibere del collegio dei revisori.

Inoltre il Ministro può richiedere copia delle deliberazioni dei consigli d'amministrazione nazionale relative alla tenuta dell'albo, all'organizzazione e al funzionamento dell'Agenzia ed ogni altra documentazione sulle attività ed i provvedimenti di competenza della stessa.

Il Ministro dell'Interno gode altresì di poteri sostitutivi con facoltà di sciogliere il Consiglio d'amministrazione e nomina dei commissari straordinari in caso di mancata tempestiva approvazione del bilancio, squilibrio del bilancio, impossibilità di funzionamento degli organi e reiterate e persistenti violazioni di legge nell'esercizio dell'attività obbligatoria.

NOMINA

La nomina del segretario comunale compete, ai sensi del comma 70 dell'art. 17 l. 127/1997, al sindaco nell'ambito di un apposito albo e nel rispetto delle articolazioni dello stesso. Questa è una delle grosse novità della riforma, in quanto nell'ordinamento previgente la nomina era di competenza del prefetto o del ministro dell'Interno.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha sancito che la selezione deve avvenire:

- a) sul piano nazionale;
- b) attraverso una procedura concorsuale;
- c) garantendo una stabilità che li ponga al riparo da possibili arbitri.

Il potere di nomina è esercitabile da parte del capo dell'amministrazione in alcuni momenti ben precisi: all'inizio del mandato in un arco temporale compreso tra il sessantesimo e il centovesimo giorno dall'insediamento e in ogni caso di vacanza di sede, a prescindere dal motivo che ha determinato detta situazione.

Alla nomina consegue l'attribuzione della qualifica e l'attribuzione del trattamento economico.

Il sindaco, nell'esercizio delle proprie competenze in tema di nomina del segretario, deve rispettare un unico limite: quello per cui la scelta deve avvenire nell'ambito degli iscritti all'albo, nonché nell'ambito degli iscritti alla fascia professionale cui appartiene la sede.

La durata della nomina di un segretario presso un ente è correlata alla durata del mandato del capo dell'amministrazione che lo ha nominato; ciò significa una durata massima di quattro anni (che sono diventati cinque nel nuovo testo unico degli enti locali del 2000), la quale può anche essere inferiore per due ordini di ragioni:

1. il mandato del capo dell'amministrazione potrebbe cessare anche prima per una delle cause previste dalla legge;

2. il comma 71 dell'art. 17 prevede la possibilità di revoca del segretario da parte del sindaco.

Esiste anche un'ipotesi di *prorogatio* secondo cui il segretario continua ad esercitare le proprie funzioni dopo la cessazione del mandato fino alla riconferma o alla nomina del nuovo segretario. Decorso il termine a disposizione del capo dell'amministrazione neoeletto per la nomina del nuovo segretario, pari a centoventi giorni decorrenti dalla data di insediamento, si ritiene confermato il segretario in carica, che potrà essere successivamente rimosso dall'incarico solo attraverso il procedimento di revoca.

È questa un'ipotesi di silenzio con valore legale tipico cui si ricollega la prosecuzione del rapporto tra l'ente e il segretario.

Il procedimento per la nomina prevede:

- a) un'adeguata pubblicizzazione dell'avvio della procedura di nomina, rimettendo al consiglio nazionale d'amministrazione la definizione di criteri e modalità della stessa;
- b) la trasmissione da parte dell'Agenzia al capo dell'amministrazione che ne faccia richiesta dei curriculum dei segretari al fine di reperire informazioni sulle caratteristiche professionali dei segretari;
- c) la previa comunicazione al segretario titolare, nell'ipotesi in cui la sede non sia vacante;
- d) l'esercizio del potere di nomina.

L'avvio del procedimento deve avvenire entro sessanta giorni dalla data di vacanza, mentre il termine per la conclusione è fissato in centoventi giorni decorrenti dalla data di vacanza.

L'atto di nomina del segretario ha efficacia dall'accettazione, si tratta quindi di un atto che per produrre i propri effetti non necessita soltanto della comunicazione ma anche dell'accettazione da parte del destinatario.

Da ciò si desume che il segretario nominato ad una sede potrà anche rifiutare detta nomina.

Qualora vi sia vacanza di sede determinata da precisi motivi (revoca, decesso, nomina presso altra sede, collocamento in quiescenza, risoluzione del rapporto di lavoro per motivi disciplinari ed altri) si ha un'ipotesi di reggenza; mentre qualora il segretario sia assente dal servizio temporaneamente per ragioni particolari si parla di supplenza.

REVOCA

Ai fini della revoca si prevede un procedimento almeno formalmente aggravato rispetto a quello previsto per la nomina, infatti vi è il concorso della volontà di due diversi organi: il sindaco e la giunta comunale.

La revoca deve avvenire, come ogni atto amministrativo esclusi quelli a contenuto normativo o generale, con provvedimento motivato.

Il procedimento previsto è il seguente:

- a) l'avvio del procedimento da parte del capo dell'amministrazione con contestazione per iscritto delle violazioni dei doveri d'ufficio;
- b) il necessario contraddittorio con l'interessato che si concreta nell'acquisizione delle giustificazioni da rendersi per iscritto e che devono formare oggetto di obbligatoria valutazione e l'audizione innanzi alla giunta qualora sia richiesto dall'interessato;
- c) la deliberazione sull'oggetto da parte della giunta;
- d) il provvedimento di revoca da parte del sindaco, il quale dovrà essere congruamente motivato alla luce delle risultanze dell'istruttoria.

Il presupposto previsto dalla legge per la revoca è quello della violazione da parte del segretario dei doveri d'ufficio; violazione che deve essere grave e reiterata. La reiterata violazione dei doveri d'ufficio importa due diverse conseguenze: la revoca dall'incarico e la riduzione del trattamento economico del segretario collocato in disponibilità.

I segretari non chiamati a coprire sede alcuna, non confermati o revocati sono collocati in disponibilità e possono essere assegnati ad una delle seguenti funzioni:

- a) attività dell'Agenzia;
- b) attività di consulenza;
- c) incarichi di supplenza;
- d) incarichi di reggenza;
- e) funzioni corrispondenti alla qualifica presso altre amministrazioni pubbliche e loro organismi con oneri retributivi a carico delle stesse, previa stipula di accordi tra l'Agenzia e l'amministrazione interessata;
- f) incarichi di natura professionale presso altre P.A.;
- g) attività di studio, consulenza e collaborazione presso altre P.A.

L'utilizzo dei segretari in disponibilità deve avvenire possibilmente nell'ambito della provincia di residenza e comunque prioritariamente per incarichi di supplenza e reggenza.

Durante il collocamento in disponibilità si prevede la corresponsione di un trattamento economico differenziato in base alla qualifica e agli incarichi.

COMPETENZE

Il comma 68 dell'art.17 indica le competenze del segretario comunale distinguendolo innanzitutto in:

- a) competenze attribuite al segretario dalla fonte legislativa e quindi a carattere indifferenziato sull'intero territorio nazionale;
- b) competenze attribuitegli dalla legge ma a carattere eventuale;
- c) competenze attribuitegli dall'ordinamento del singolo ente e quindi dalla fonte regolamentare;
- d) competenze attribuitegli dal capo dell'amministrazione.

Le competenze sono differenziate in relazione a tre diverse variabili: l'ordinamento del singolo ente; la presenza o meno della figura del direttore generale; le scelte del capo dell'amministrazione.

La competenza primaria è quella di compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico – amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi ed ai regolamenti.

Le competenze individuate sono sostanzialmente due: quella di assistenza e quella di collaborazione ed i destinatari sono gli organi del comune.

La collaborazione deve intendersi non soltanto come ruolo consultivo ma anche propositivo, seppur nell'ambito delle proprie competenze.

La legge configura questa competenza in modo generale attribuendo i compiti di specificazione e concretizzazione ai singoli regolamenti.

La funzione di assistenza ha un ambito oggettivo ben limitato in quanto ha natura solo ed esclusivamente giuridica, essendo escluse le consulenze di ordine tecnico.

Il segretario è titolare della potestà rogatoria generalizzata nei confronti di tutti i contratti in cui sia parte l'ente.

Vengono in questo modo superate le limitazioni previste nella legislazione precedente; oggi il segretario potrà rogare, ad esempio, anche contratti di mutuo, di donazione, convenzioni urbanistiche.

Inoltre attualmente è sufficiente che l'ente sia parte del contratto, non esistendo più la necessaria presenza dell'esclusivo interesse dell'amministrazione pubblica.

Il segretario ha la competenza di partecipazione alle sedute degli organi collegiali con un ruolo attivo.

Le sue funzioni in questo ambito sono così elencate:

1. consultive;
2. referenti;
3. di assistenza;
4. di verbalizzazione.

La funzione di consulenza ed assistenza non è altro che una specificazione di quell'assistenza prevista in via generale dalla prima parte del comma 68.

La funzione referente si concreta nel riferire all'organo collegiale su di un affare per il quale sia stata richiesta una relazione.

La verbalizzazione è l'attività di documentazione relativa ai lavori della seduta.

I regolamenti e gli statuti possono attribuire competenze ulteriori rispetto a quelle previste dalla legge nel rispetto dei criteri generali deliberati dal consiglio. Stessa facoltà spetta al sindaco attraverso un atto formale.

Ovviamente non potranno essere conferite le competenze, ai sensi di legge, proprie di altri organi.

Nel caso in cui non sia previsto un direttore generale, spettano al segretario anche competenze in ordine alla sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti ed il coordinamento dell'attività.

Si tratta di una competenza mobile, la quale rientra tra quelle proprie del direttore generale e si sposta in capo al segretario solo qualora il capo dell'amministrazione non abbia inteso avvalersi di detta figura.

L'attività di sovrintendenza non è riferita agli uffici e servizi dell'ente bensì ai dirigenti.

L'attività di sovrintendenza è tesa ad assicurare l'unità di indirizzo amministrativo e si concretterà in un'attività volta a guidare l'azione di una pluralità di soggetti verso un disegno unitario.

Per coordinamento si intenderà l'attività tesa ad assicurare la corretta valutazione di tutti gli interessi coinvolti, garantendo l'attuazione dei principi di imparzialità, buon andamento ed efficienza. L'attività di coordinamento importa la competenza alla risoluzione dei conflitti che possono insorgere tra i dirigenti.

Una professione, tante funzioni

RUOLO
<ul style="list-style-type: none">• Figura professionale
<ul style="list-style-type: none">• Dipendente dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari• Obbligatoriamente presente in ogni ente
COMPITI
<ul style="list-style-type: none">• <i>Funzioni di consulenza giuridico – amministrativa:</i> collaborazione nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, agli statuti ed ai regolamenti; partecipazione con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del Consiglio e della Giunta; espressione del parere di regolarità tecnica nel caso in cui l'ente non abbia responsabilità dei servizi
<ul style="list-style-type: none">• <i>Funzioni notarili:</i> cura della verbalizzazione del riunioni del Consiglio e della Giunta; rogito di tutti i contratti nei quali l'ente è parte e autenticazione delle scritture private e atti unilaterali nell'interesse dell'ente
<ul style="list-style-type: none">• <i>Funzioni gestionali:</i> sovrintendenza allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti

e coordinamento dell'attività, salvo quando sia stato nominato il direttore generale
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Funzioni di direttore generale</i>: esercizio delle funzioni di direttore generale se attribuite
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Funzioni varie</i>: ricevimento delle segnalazioni sugli squilibri di bilancio effettuate dal responsabile del servizio finanziario, obbligo di trasmettere il bilancio al Co.Re.Co., responsabilità della rendicontazione nei termini dei contributi straordinari assegnati all'ente dalle P.A., esercizio di ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto e dai regolamenti o conferitagli dal sindaco
NOMINA
<ul style="list-style-type: none"> • Da parte del Sindaco •
<ul style="list-style-type: none"> • Il segretario dipende funzionalmente dal capo dell'amministrazione
<ul style="list-style-type: none"> • La nomina ha durata corrispondente a quella del mandato del Sindaco che lo ha nominato
<ul style="list-style-type: none"> • Il segretario cessa automaticamente dall'incarico allo scadere del mandato del Sindaco, continuando ad esercitare le funzioni fino alla nomina del nuovo segretario
La nomina è disposta non prima di 60 giorni e non oltre 120 giorni dalla data di insediamento del Sindaco, decorsi i quali è riconfermato
REVOCA
<ul style="list-style-type: none"> • Il segretario può essere revocato con provvedimento motivato del Sindaco, previa deliberazione della Giunta, per violazione dei doveri d'ufficio

RESPONSABILITA'

Il segretario comunale potrà incorrere in quelle che sono le tipiche forme di responsabilità dei pubblici dipendenti e cioè più in particolare:

- a) la responsabilità penale;
- b) la responsabilità civile;
- c) la responsabilità amministrativa;
- d) la responsabilità disciplinare.

La responsabilità dirigenziale è esclusa, a meno che il segretario non ricopra anche il ruolo di direttore generale.

La responsabilità contabile non è contemplata in quanto egli non maneggerà denaro e valori.

La legge rinvia la disciplina della materia delle sanzioni e del procedimento disciplinare alla contrattazione collettiva.

Le uniche previsioni specifiche sono le seguenti:

- a) individuazione dell'organo competente all'irrogazione della sanzione della risoluzione del rapporto di lavoro nel Consiglio nazionale d'amministrazione;
- b) individuazione dell'organo competente all'irrogazione delle sanzioni diverse da sub a.
- c) attribuzione della competenza in tema di istruttoria dei procedimenti ad uffici appositamente istituiti presso il Consiglio nazionale d'amministrazione.

Si prevede in via transitoria la possibilità di ricorrere attraverso le sanzioni disciplinari irrogate dal Consiglio d'amministrazione ad un collegio arbitrale di disciplina avente sede presso la sede centrale dell'Agenzia, presieduto da un magistrato appartenente alla giurisdizione amministrativa, ordinaria o contabile, composto da quattro membri designati dal Consiglio di cui due in rappresentanza degli iscritti all'albo.

IL RAPPORTO DEL SEGRETARIO CON ALTRE FIGURE DELL'ENTE LOCALE

SINDACO

Nel regime previgente alla riforma del 1990, quello tra il segretario comunale e il sindaco si configurava quale rapporto tipicamente gerarchico.

Per effetto della l. 142/1990 si passa dalla dipendenza gerarchica alla dipendenza funzionale, la quale si connota per esprimersi attraverso il solo strumento della direttiva.

La sussistenza di un rapporto di dipendenza solo funzionale è oggi ribadita dal comma 70 dell'art. 17 della legge 127 del 1997 ai sensi del quale il segretario "dipende funzionalmente" dal capo dell'amministrazione.

Se è vero che la dipendenza del segretario dal sindaco è solo funzionale, è altrettanto vero che è comunque molto forte la capacità di condizionamento del secondo sul primo, dal momento che è il capo dell'amministrazione che nomina e revoca il segretario.

Inoltre al sindaco competono le attribuzioni in ordine al rapporto funzionale del segretario con l'ente locale presso il quale il segretario presta servizio e in ordine agli istituti contrattuali connessi con tale rapporto (ad esempio la concessione di ferie, permessi, aspettative).

Infine ricordiamo che il capo dell'amministrazione è il destinatario per eccellenza dell'attività di collaborazione ed assistenza giuridico - amministrativa del segretario comunale.

ASSESSORI E GIUNTA

Gli assessori esplicano un ruolo importante nell'ambito del procedimento di revoca del segretario comunale. Questa competenza si esercita solo collegialmente infatti si prevede che il segretario comunale possa essere revocato previa deliberazione della giunta, attribuendo così un ruolo consultivo a questo organo; inoltre il segretario soggetto al procedimento di revoca deve obbligatoriamente essere sentito su sua richiesta dinanzi alla giunta.

Nessuno spazio è invece riconosciuto alla giunta nell'ambito del procedimento di nomina, che è di esclusiva competenza del sindaco.

Per quanto concerne i rapporti tra la giunta ed il segretario si esclude ogni tipo di dipendenza anche solo funzionale.

Restano ferme naturalmente le competenze del segretario in termini di collaborazione e di assistenza giuridico - amministrativa nei confronti dell'organo collegiale giunta, mentre ciò non sembra essere configurabile nei confronti del singolo assessore che, considerato nella sua individualità non è un organo ma soltanto un collaboratore del sindaco.

Infine non va dimenticata la competenza del segretario nella verbalizzazione dei lavori della giunta.

DIRETTORE GENERALE

Nell'ipotesi in cui un ente intenda avvalersi della facoltà di ricorrere alla nomina del direttore generale è necessario affrontare il problema del coordinamento tra detta figura e quella del segretario comunale.

Il direttore generale è un soggetto dotato di nuovi e reali poteri decisionali, il quale comanda, attiva, risolve i problemi sotto un profilo manageriale, gestisce e sovrintende, mentre il segretario consiglia, dà pareri e deve coordinare sotto il profilo giuridico.

Il segretario è garante della legittimità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, il direttore generale è responsabile dell'attività gestionale in ordine al raggiungimento degli obiettivi dell'ente.

Il comma 68 dell'art. 17 della l. 127/1997 ha espressamente previsto come contestualmente al provvedimento di nomina del direttore il capo dell'amministrazione debba disciplinare il rapporto con il segretario nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli.

Il rapporto tra segretario comunale e direttore generale deve essere improntato ad uno spirito di necessaria e reale collaborazione e complementarietà, evitando ogni interferenza e scavalco di un soggetto a danno dell'altro.

La dottrina ha evidenziato alcuni tratti caratterizzanti il rapporto collaborativo tra segretario comunale e direttore generale:

- a) necessità che il direttore generale si avvalga ai fini di consulenza giuridico – amministrativa del segretario comunale, soggetto a ciò istituzionalmente deputato all'interno dell'ente locale;
- b) impossibilità del direttore generale di disattendere il parere del segretario;
- c) impossibilità per il segretario di esprimere valutazioni, seppur di ordine solo giuridico, direttamente al capo dell'amministrazione relativamente ad attività di competenza del direttore generale;
- d) esplicazione di un'autonoma attività di collaborazione anche propositiva da parte del segretario solo entro i limiti individuati in sede statutaria, regolamentare o di atto di nomina del direttore generale.

Ricordiamo che nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti e in altri casi in cui non sia stato nominato un direttore generale, il sindaco può conferirne le funzioni al segretario comunale.

DIRIGENTI E RESPONSABILI DI SERVIZIO

Il rapporto del segretario comunale con i dirigenti e responsabili di servizio può assumere diverse configurazioni in relazione al fatto che:

- la figura del segretario conviva con quella del direttore generale;

- la figura del segretario coincida con quella del direttore generale;
- il direttore generale non sia stato nominato.

In ogni caso non sembra trattarsi di un rapporto gerarchico, neppure nell'ipotesi di nomina del segretario a direttore generale.

Infatti la sovrintendenza ed il coordinamento dell'attività dei dirigenti che spetta al segretario in caso di mancata nomina del direttore generale, importa semplicemente un rapporto di direzione.

Se poi è presente la figura del direttore generale in una persona diversa dal segretario, tra quest'ultimo e i dirigenti non sorgerà nessun tipo di rapporto.

Anche in questo caso resta ferma l'attività di assistenza giuridico – amministrativa del segretario nei confronti dei dirigenti che, essendo soggetti atti ad esprimere all'esterno la volontà dell'ente, sono ricompresi tra gli organi.

CONSIGLIERI

Nessun particolare rapporto sembra sussistere tra segretario e membri dell'assemblea comunale.

Va solo sottolineato come essi collegialmente considerati siano destinatari dell'attività di assistenza giuridico – amministrativa del segretario. Altrettanto non può dirsi per il consigliere singolarmente considerato.

LA FUNZIONE DEL SEGRETARIO COMUNALE NELLE FORME ASSOCIATIVE

CONVENZIONI PER IL SERVIZIO DI SEGRETARIO COMUNALE

La legge n. 142 del 1990 ha attribuito al consorzio una nuova e diversa natura di azienda consortile per la gestione di servizi di natura imprenditoriale, in seguito a questo sorge il problema della legittimità dell'utilizzo della forma consortile per la gestione del servizio di segretario comunale.

Riguardo alla suddetta questione si sono espressi il Consiglio di Stato e il Ministero dell'Interno, i quali affermano il superamento della forma consortile per la gestione del servizio in oggetto, ma nel contempo la possibilità di ricorrere relativamente ad esso alla formula della convenzione tra più comuni, così come disciplinata dall'art. 24 della legge n. 142 del 1990.

Il comma 77 dell'art.17 della legge n. 127 del 1997 mantiene ferma la facoltà dei comuni di stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale, con il solo onere da parte dei contraenti di darne comunicazione all'Agenzia regionale per la gestione dei segretari comunali, affinché si possa tenere conto delle sedi convenzionate ai fini della determinazione del numero degli ammissibili al corso-concorso per l'accesso alla carriera.

Il d.P.R. n. 465 del 1997 ridisciplina l'istituto della convenzione tra una pluralità di comuni per la gestione del servizio di segretario comunale, introducendo all'art. 10 un unico limite alle convenzioni: quello dell'appartenenza dei comuni interessati al territorio della stessa sezione regionale dell'Agenzia.

Inoltre il decreto disciplina il contenuto della convenzione che dovrà necessariamente comprendere:

- a) la durata;
- b) la possibilità di recesso;
- c) gli obblighi reciproci;
- d) le garanzie reciproche;
- e) la ripartizione degli oneri finanziari;
- f) l'individuazione del Sindaco competente alla nomina e alla revoca del segretario.

SEGRETARIO DELL'UNIONE DI COMUNI

L'unione di comuni è un ente originato da due o più comuni per la gestione in forma associata di una pluralità di funzioni e servizi, con il fine di giungere ad una fusione tra essi.

Tra i servizi gestibili in forma associativa può essere compreso anche quello del segretario, anche se nulla dicono in proposito né la fonte legislativa né quella regolamentare. Di conseguenza la disciplina relativa a questo argomento è interamente affidata al regolamento dell'unione.

SEGRETARIO DI CONSORZI

Il consorzio è un ente costituito tra una pluralità di enti locali per la gestione in forma associata di uno o più servizi.

In passato era obbligatoria la figura del segretario di consorzio, attualmente non esiste più una previsione normativa che imponga necessariamente la figura del segretario nell'ambito di un consorzio, questo significa che sarà rimesso allo statuto di ogni ente contemplarla o meno e disciplinarne competenze e modalità d'accesso.

Relativamente alla figura del segretario di comunità montana, valgono le stesse disposizioni, appena accennate, sul consorzio.

SEGRETARIO DI CITTA' METROPOLITANA

Né la legge né il regolamento prevedono la figura del segretario della città metropolitana ma considerato che questo ente locale, nel suo ambito territoriale, riunisce le competenze della provincia e parte di quelle dei comuni e che ad esso si applicano le disposizioni dettate per la provincia, si può dedurre che la figura del segretario di città metropolitana sia comparabile a quella di segretario provinciale.

BIBLIOGRAFIA

- Santella D., *Enciclopedia Giuridica*, voce Segretario Comunale e Provinciale, ed. Treccani, 1992, pg.1-7
- Giovenco L., *Novissimo Digesto Italiano*, voce Segretario Comunale e Provinciale, ed. UTET, 1969, pg.932-935
- AAVV, *Digesto IV edizione, discipline pubblicistiche*, voce Segretario Comunale e Provinciale, ed. UTET, 1999, pag. 835-846.
- AAVV, *Enciclopedia del Diritto*, voce Segretario comunale e Provinciale, ed. Treccani, 1981, pag. 1-6.
- Barusso E., *Il nuovo ordinamento delle autonomie locali*, ed. Giuffrè, 1998, pg.67-125.
- Ferrara M., “*Segretari, il burocrate cambia pelle*”, Il Sole 24 ore, Guida agli Enti Locali, N°39, 28 ottobre 2000
- Ricciardi A., “*Albo dei segretari e ruolo unico dello Stato: un modello comune dal rodaggio difficile*”, Il Sole 24 ore, Guida agli Enti Locali, N°24, 1 luglio 2000
- Monea P., “*Tra competenze e responsabilità il nodo dello status professionale*”, Il Sole 24 ore, Guida agli Enti Locali, N°15, 29 aprile 2000
- Sito Internet <http://www.gius.it>