

PASSATO E PRESENTE DEL SEGRETARIO COMUNALE / PROVINCIALE EXCURSUS SULLO STATUS E RUOLO DELLA FIGURA

Antonietta Sanna*

Il segretario comunale e provinciale è figura storica dell'ordinamento e si può dire che è quella che in assoluto, più di ogni altra, nella storia della burocrazia italiana, riflette i processi di trasformazione delle forme di stato e di governo e spiega l'evoluzione del rapporto tra politica e amministrazione.

L'origine etimologica ne esprime il carattere primario di soggetto di fiduciario al servizio dell'autorità.

L'articolazione di questo convegno e dei suoi tempi vogliono che si privilegi la stringatezza, per cui si farà coincidere l'excursus della figura con la prima legge comunale e provinciale dello Stato Italiano, intervenuta nel 1865, tralasciando approfondimenti sui riferimenti più datati, dal '500, dove troviamo il segretario per antonomasia, Niccolò Macchiavelli, agli stati preunitari, dove opera come figura centrale degli impianti amministrativi in funzione notarile e di garante dell'ordine formale, agli inizi dell'800, in cui ogni municipalità doveva avere un segretario, per arrivare al 1848, anno in cui in una legge del Regno di Sardegna si rinviene la prima definizione giuridica, seppure approssimativa, del segretario. La prima legge comunale e provinciale dello Stato Italiano del 20 marzo 1865 n°2248 (all. A) e il Regolamento di esecuzione dello stesso anno confermano da una parte il preesistente assetto di livelli organizzativi territoriali, per cui in ogni comune vi è l'adozione di un modello base incentrato sul consiglio, sulla giunta e sul sindaco, dall'altra è prevista, unitariamente su tutto il territorio nazionale, come necessaria, la figura del segretario comunale, con la qualifica di *impiegato dell'ente locale*.

Se ne conferma dunque la preesistente **municipalizzazione**, in quanto nominato e revocabile dal consiglio comunale, in un rapporto di lavoro di tipo privatistico assimilabile alla locazione d'opera, in posizione di vertice della struttura comunale, con accesso alla carriera attraverso il conseguimento di una patente di idoneità rilasciata dal prefetto.

Con il r.d 394/1899 il rapporto d'impiego del segretario comunale, come per gli altri impiegati comunali, per la prima volta viene considerato come istituto di diritto pubblico con le garanzie giurisdizionali conseguenti.

La contrattualizzazione del rapporto di lavoro "pubblico" alle dipendenze dell'ente segna il tramonto della concezione feudale delle cariche pubbliche elargite fiduciarmente.

Il modello organizzativo che si impose con l'unificazione d'Italia, oltre a inquadrarlo come il cardine di un apparato amministrativo preparato e capace, colloca il segretario al vertice della struttura in funzione di garante dell'azione amministrativa. Pur conservando i caratteri della municipalità pregressa, ispirandosi ad un modello di derivazione napoleonica, l'ordinamento punta su un vertice burocratico con funzioni di controllo e di garanzia sugli atti e le procedure in grado di collegare la periferia al centro e garantire, a livello territoriale, un modello uniformato e centralizzato, aderendo così ad un impianto costituzionale rigidamente gerarchico-piramidale e ad una politica autoritaria e fatrice di ogni scelta amministrativa locale.

Il testo unico del 4 febbraio 1915 n°148 si limita a introdurre, rispetto alla vigente disciplina, maggiori forme di garanzia del rapporto di lavoro

* Segretario generale di Porto Torres – Vicesegretario nazionale

Dalla municipalizzazione alla statizzazione

La riforma che segna il cambiamento dello status del segretario comunale interviene nel 1928. Con il R.D.L. 17 agosto 1928 n. 1953 si pone fine alla municipalizzazione e si introduce la statizzazione del segretario comunale, con la qualifica di funzionario equiparato a tutti gli effetti ad un impiegato dello Stato, in un'ottica di compressione delle autonomie locali, a garanzia di un sistema podestarile e, quindi, dell'amministrazione centrale, che, nella sua forma dittatoriale, non poteva che aver un carattere accentratore e assolutistico.

Da quella normativa e dal t. u. n°383/1934 e anche dopo l'avvento della Costituzione repubblicana il segretario rimane definito come *impiegato statale assunto a seguito di concorso*, anche se, nel frattempo, a livello giurisprudenziale se ne precisa la natura ibrida e sui generis, dato il rapporto organico con lo Stato e di servizio con il comune.

Con la riforma delle autonomie, intervenuta con la legge quadro dell'8 giugno 1990 n°142, che detta i principi dell'ordinamento di comuni e province e ne determina le funzioni, il segretario assume lo status di *funzionario statale, iscritto in apposito albo nazionale*, territorialmente articolato, la cui tenuta, unitariamente a funzioni di indirizzo e di amministrazione della categoria, viene affidata ad un organismo collegiale, presieduto dal Ministro dell'Interno (o delegato) pariteticamente composto dai rappresentanti degli enti locali, del Ministero e dei segretari. Si conferma dunque la statizzazione della figura in rapporto di servizio con il comune / provincia-. Si conferma altresì la sua necessità istituzionale, dato che se ne prevede la presenza in tutti i comuni e province.

Quanto alle funzioni, che esercita nel rispetto delle direttive impartitegli dal sindaco / presidente-, da cui dipende funzionalmente, il segretario *“sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività; cura l'attuazione dei provvedimenti; è responsabile dell'istruttoria delle deliberazioni; provvede ai relativi atti esecutivi e partecipa alle riunioni della giunta e del consiglio.”*

In tale articolazione vi appaiono previsti le due principali funzioni che connotano il suo ruolo, ossia il segretario **è unico soggetto di vertice preposto alla sovrintendenza dell'intera attività gestionale e alla garanzia dell'imparzialità e dell'efficienza dell'azione amministrativa.** Tale ruolo si esprime attraverso:

- a) l'“alta direzione” (il termine “sovrintende” è da intendere equivalente di “dirige” presente nell'originario testo della Camera e poi sostituito come suo sinonimo) ovvero direzione superiore necessaria al coordinamento finalizzato all'esame e al conseguimento degli obiettivi;
- b) la garanzia della legalità che si estrinseca attraverso la responsabilità dell'istruttoria delle deliberazioni – suggellata dal parere di legittimità ai sensi dell'art. 53 – e attraverso la partecipazione alle riunioni di giunta e consiglio in un ruolo attivo di collaborazione, inteso a supportare tecnicamente l'attività decisionale degli organi collegiali

Dalla statizzazione all'Agenzia di diritto pubblico

Dopo il 1990 l'accentuazione dei processi autonomistici degli enti locali, e l'introduzione nel 1993 dell'elezione diretta dei sindaci, ormai investiti di una fortissima legittimazione e responsabilità nei confronti dei cittadini, iniziarono a porre l'esigenza di un forte ripensamento della figura, di cui mal tolleravano la nomina esterna e percepita come *longa manus* statale, che sfociò in una richiesta di referendum (che, dichiarato ammissibile dalla Corte Costituzionale, avrebbe dovuto celebrarsi il 15 giugno 1997) volto alla soppressione della figura del segretario, al fine di consentire agli enti locali di “svolgere la propria attività organizzativa e funzionale in una dimensione priva di condizionamenti statali”.

In questo quadro il problema del ruolo del segretario e della sua collocazione in seno agli enti trovò soluzione con la legge 15 maggio 1997 n°127, meglio nota come legge “Bassanini”.

Detta legge innova profondamente lo status del segretario, oggi sostanzialmente riportato dal TUEL n°267-2000 (artt. 97-106) in virtù della quale:

- a) il segretario rimane figura obbligatoria in tutti gli enti
- b) viene configurato come *dipendente da apposita Agenzia* di diritto pubblico e iscritto in specifico albo articolato in sezioni regionali
- c) la nomina del segretario, tra gli iscritti all'albo, spetta al sindaco / presidente
- d) una volta nominato, il segretario ricopre l'incarico per la durata del mandato del sindaco e può essere revocato, per grave violazione dei doveri d'ufficio, con atto motivato del sindaco, previa deliberazione della giunta
- e) il segretario non confermato, revocato o comunque privo d'incarico, è collocato in posizione di disponibilità per la durata massima di 2 anni.

Quanto al ruolo, alcune funzioni vengono giudicate indefettibili ed altre eventuali. Delle due principali funzioni previste dalla 142 rimane confermata in capo a tutti i segretari la funzione di garante della legalità, non più sul singolo atto (viene soppresso il parere di legittimità), ma rispetto all'azione amministrativa complessivamente intesa. Tale attività si sostanzia in compiti di "collaborazione e assistenza nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa, alle leggi, allo statuto e ai regolamenti", e inoltre attraverso la partecipazione "con funzioni consultive referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta."

In ordine alla funzione di direzione e di amministrazione attiva, la legge 127 introduce la figura del direttore generale che:

- a) può essere nominato dal sindaco, previa delibera di giunta, nei comuni oltre 15.000 abitanti e province, nonché in comuni al di sotto dei 15.000 abitanti che si associno in convenzione per il conseguimento di tale soglia demografica;
- b) in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato possono conferire le relative funzioni al segretario.

Tale innovativa disposizione ha aperto uno scenario per cui le situazioni di base in cui può trovarsi il segretario sono:

- coabitazione con il direttore generale con conseguente separazione delle funzioni manageriali di vertice nella gestione dell'ente e funzioni di garante della legalità
- assunzione delle funzioni di direttore generale conferite espressamente per cui si concentrano in un'unica figura le funzioni di presidio della legalità proprie del segretario con quelle gestionali- organizzative proprie del direttore
- sovrintendenza e coordinamento nei confronti dei dirigenti / responsabili di servizio, in assenza di ogni determinazione in merito alla nomina del direttore generale con depotenziamento del ruolo di direzione e responsabilità circa la complessiva gestione dell'ente
- vanificazione delle funzioni di sovrintendenza e coordinamento del segretario, ma anche di direttore generale, ove fosse nominato anche in quella veste, nei comuni al di sotto dei 5000 abitanti, laddove intervenisse la scelta organizzativa, possibile, di attribuire responsabilità gestionali a membri della giunta, giacché si creerebbe diversamente un'anomala situazione di dipendenza, seppure solo sul piano funzionale dell'assessore dal segretario comunale, con una inaccettabile deminutio della figura del primo.

EFFETTI DELLA RIFORMA.

Dualismo segretario/ direttore generale.

L'introduzione della figura del direttore generale, che trae origine dai processi di razionalizzazione e riorganizzazione della pubblica amministrazione, disegnati con le riforme degli anni 90 e che puntano su un modello di amministrazione "per obiettivi" e orientata al risultato, nasce in risposta all'esigenza di introdurre una conduzione manageriale intesa a perseguire livelli ottimali di efficacia ed efficienza,

sovrintendendo alla gestione dell'ente in posizione, oltre che di coordinatore e referente fondamentale dell'azione dei dirigenti, in una posizione di snodo (tra dirigenza e politica) e di elaborazione tecnica nei confronti del sindaco e dell'esecutivo.

In altri termini, si abbandona il cosiddetto modello burocratico o gerarchico formale, dove ad un'azione amministrativa indirizzata alla mera esecuzione della legge si contrappone un'azione amministrativa che, senza trascurare l'obbligo del rispetto della legalità, pone l'accento sulla sua capacità di dare risposte alle attese della società.

E, in virtù di ciò, è "legittima" in quanto è anche "efficace".

La nomina del direttore generale è facoltativa. Ciò va a contraddire l'importanza dell'inserimento di tale figura in un'ottica di ammodernamento e di attuazione di un nuovo modello organizzativo delle autonomie locali. Di fatto, il legislatore, concepita una figura, perché supposta utile al sistema, ne affida poi l'esercizio delle funzioni alla scelta individuale di sindaci / presidenti, rinunciando alla salvaguardia dell'interesse generale di affermare un unico modello di p.a. in tutto il territorio nazionale.

La nomina non è solo facoltativa, è anche fiduciaria e non richiede una motivazione in ordine alla qualificazione professionale del soggetto prescelto.

L'applicazione della riforma complessivamente consegna un'esperienza di nomine dove il rapporto fiduciario è quasi sempre basato su un apprezzamento personale dell'organo politico, prive di motivazione circa il possesso di specifiche e adeguate competenze, al punto da risultarne disperse le caratteristiche tecniche proprie della figura.

Il reclutamento altamente discrezionale del massimo organo gestionale degli enti equivale all'introduzione di una dirigenza a professionale e politicizzata, in quanto scelta sulla base della consonanza e fiducia politica, indipendentemente dalle competenze tecniche e quindi una dirigenza in posizione di vera e propria soggezione, aggredibile e ricattabile.

Inoltre, infrangendo il principio di separazione tra politica e gestione, che è principio fondante della riforma, si determina l'impossibilità di conseguire le finalità che l'avevano ispirata, ovvero: più efficienza, migliore qualità dei servizi, più ampia tutela delle attese della società, cittadini più garantiti nei loro diritti.

Le funzioni di cui è affidatario e la stessa collocazione da cui discende la figura all'interno della dirigenza pubblica, prevista nel testo unico 267/2000, rivela la profonda violazione del principio costituzionale del buon andamento, dell'indipendenza e della imparzialità della dirigenza, oltre che di scelte che, in un sistema pubblico, debbono rispondere a procedure trasparenti e a precisi parametri di professionalità e di competenze coerenti con il ruolo di cui si è investiti.

I risultati conseguiti per il miglior funzionamento degli enti e a beneficio delle comunità amministrare sono del tutto nulli o scarsamente apprezzabili, a fronte di esose indennità "libere", perché non contrattualizzate, che hanno costituito un disinvolto utilizzo di risorse pubbliche, che possono ben essere ascritte ai costi della politica, di cui oggi tanto si dibatte.

Ma la disfunzione più grave è rappresentata dall'inserimento di un dualismo, di una duplicazione di soggetti, che contraddice elementari principi di buona organizzazione scindendo in capo al direttore e al segretario attribuzioni corrispondenti ad una funzione unica. I criteri di efficienza ed efficacia oramai non costituiscono più soli parametri di buona amministrazione, ma, unitamente ai principi di buon andamento e imparzialità, complessivamente corrispondono al principio di legalità, che dunque deve permeare tutta l'azione amministrativa dell'ente dal suo insorgere e, pertanto, deve poter contare su un soggetto unitario di riferimento in grado di coniugare la preparazione giuridico-amministrativa con le competenze in campo operativo gestionale del sistema autonomistico locale.

Il dualismo, che si sostanzia nella duplicità di titolarità di funzioni non scindibili, oltre al non trascurabile aumento della spesa pubblica, è incongruo alla funzionalità e all'ottimale andamento del governo degli enti locali.

La conferenza unificata del 8/03/2007, come è noto, ha accolto un emendamento proposto dall'ANCI al disegno di legge delega recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri per l'attuazione dell'articolo 117 della Costituzione e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali (cd codice delle autonomie), che finalmente pone fine al dualismo attualmente esistente al vertice degli enti locali tra segretario comunale/provinciale e direttore generale.

Non si sottace che rimane aperta l'evoluzione e la ridefinizione giuridica della figura del segretario, ivi inclusa la sua allocazione in seno agli Enti come *soggetto unitario di riferimento* – in funzione del processo, cui è strettamente collegata, di trasformazione in senso federalista dell'Ordinamento Repubblicano sancito con la modifica del titolo quinto della Costituzione.

La nomina fiduciaria , ovvero lo spoil system.

La nomina diretta del sindaco corrisponde ad un istituto mutuato dagli ordinamenti anglosassoni e innestato, a Costituzione invariata, nel nostro ordinamento, da quelli profondamente differenti .

La nomina del sindaco è una nomina diretta, fiduciaria, non necessita di motivazione.

È una nomina senza regole.

Ciò ancorchè il segretario operi nella e per la pubblica amministrazione e dunque svolga una funzione pubblica ,che perciò è da intendere al servizio della nazione e non di un sindaco o di una maggioranza.

La non conferma, al pari della nomina, è senza regole , non necessita di motivazione

La normativa ammette che, nel sistema pubblico, e nonostante l'alto valore pubblico delle funzioni che svolge il segretario, questi possa essere rimosso dal servizio, collocato in disponibilità, poi in mobilità e infine possa essere licenziato senza motivazione, ossia senza che per esso, come per gli altri dirigenti pubblici , valga l'obbligo della valutazione dei risultati.

Con lo spoil system il governo degli enti locali dipende dalle regole non scritte, invisibili dell'etica, dalla fiducia che la fiduciarità sia esercitata attenendosi alla valutazione esclusivamente professionale del suo apparato tecnico e del suo organo di vertice, come impongono principi costituzionali e dell'ordinamento.

Avviene, al contrario, che la fiduciarità spesso attenga ad altro, a sponsorizzazioni amicali, ad affinità e coesione politica, a propositi di discontinuità con la maggioranza uscente, unitamente alla quale, identificato anch'esso come nemico, deve uscire anche il segretario.

La più chiara ed evidente traccia della fiduciarità praticabile fuori dal valore professionale si rinviene nei bandi pubblicati dall'Agas per la copertura delle sedi, dove è scritto che i candidati interessati possono manifestare il proprio interesse, allegando eventualmente il proprio curriculum professionale.

Lo spoil system non ha prodotto alcun vantaggio agli enti locali territoriali. Oltre a violare fondamentali principi dell'ordinamento , ha creato piuttosto l'ingovernabilità del sistema, con forte aggravio della spesa pubblica, a causa di una moltitudine di segretari “dismessi” senza averne note le ragioni e privati della loro dignità umana e professionale.

L'istituto è oggi oggetto di ripensamento e di perplessità anche da parte di alte cariche dello Stato. Nel programma elettorale dell'attuale governo si legge che *“una delle più pesanti eredità...è il travolgimento del principio di imparzialità che la Costituzione pone alla base dell'operato degli apparati pubblici. Nella logica del disegno costituzionale uno dei fondamenti dell'imparzialità dell'agire amministrativo si trova in*

una dirigenza selezionata con forme trasparenti, che operi sulla base di una propria competenza tecnica, restando distinta dagli indirizzi politici che pure attua. Un'amministrazione al servizio di tutti. Oggi la macchina amministrativa italiana è peggiorata nell'efficacia, feudalizzata e fidelizzata dalla politica."

L'obiettivo della "Bassanini" era soprattutto trovare uno snodo tra politica e amministrazione, introducendo meccanismi tipici del privato: chi governa deve poter scegliere il management in base a competenze e professionalità.

In assenza di motivazioni, perché non richieste, che necessariamente dovevano legarsi al criterio di merito e di valutazione delle performance, si è caduti nell'arbitrio, sguarnendo di tutela non solo una categoria di dirigenti pubblici, ma anche l'intero sistema amministrativo, esposto a gravissime patologie quanto al suo buon andamento.

Le recenti sentenze della Corte Costituzionale (la n°103 e la n°104 del 2007), criticando aspramente la fiduciarità quale elemento fondante della costituzione di un rapporto di lavoro tra dirigenze ed apparato politico, bocciano di fatto lo spoil system, o quantomeno vi pongono dei paletti, nel momento in cui si afferma che la dipendenza funzionale non può diventare dipendenza politica, a garanzia dell'imparzialità della pubblica amministrazione.

Inoltre deve essere garantito un momento procedimentale di confronto tra le parti (p.a. e dirigente) al fine di verificare i risultati delle prestazioni e del raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico.

Sulla scia di tali sentenze, il disegno di legge contenente misure di razionalizzazione delle norme generali sul lavoro alle dipendenze delle PP.AA. trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 12 settembre 2007, tra i criteri cui dovrà ispirarsi il governo nell'introdurre disposizioni integrative e correttive al D.l.v.o.165 del 30 marzo 2001, individua:

- la conferma del principio di distinzione tra attività di indirizzo politico – amministrativo e compito gestionali
- la delimitazione del numero di incarichi dirigenziali di tipo fiduciario
- la idonea valutazione della dirigenza e l'introduzione di un sistema di conferma, di mancata conferma e revoca improntato esclusivamente sulle attitudini e competenze del dirigente, escludendo, in ogni caso, forme di rimozione automatica e prive di motivazioni per tutti i dirigenti preposti ad attività di amministrazione e di gestione.

Sembra ormai conseguita una convinta e diffusa consapevolezza che lo spoil system non sia null'altroché il sinonimo di clientelismo e strumento della politica, atto a soddisfare un'ingerenza diretta nella gestione dell'amministrazione preordinata a soddisfare logiche di lottizzazione.

Convenzioni di segreteria

Le convenzioni di segreteria sono aumentate in misura abnorme e incongrua. L'istituto, che dovrebbe corrispondere alla sola esigenza di razionalizzazione, ovvero a favorire l'associazione per lo svolgimento di funzioni, soprattutto tra gli enti di minori dimensioni, risulta di fatto stravolto, in assenza di situazioni oggettive atte a giustificarle.

La conseguenza è una consistente riduzione del numero delle sedi e uno svilimento della funzione del segretario, senza effettività e ridotta a prestazioni incompatibili con il ruolo di direzione complessiva. In virtù di ciò appare necessario sottrarre il convenzionamento delle sedi alla libera e incontrollata iniziativa dei sindaci.

Una sua regolamentazione, con l'indicazione di precisi parametri, appare inevitabile per salvaguardare principi di buon andamento della p.a. e adeguatezza organizzativa degli enti.

Il sistema Agenzia / SSPAL.

Nella riforma del 1997 assoluta centralità assume l'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali.

L'Agenzia, soggetto di diritto pubblico competente a definire "le modalità procedurali e organizzative per la gestione dell'Albo e dei Segretari", oggi continua a mostrare oggettive difficoltà nel conseguire autorevolezza ed effettiva utilità al mondo delle autonomie.

Dopo quasi dieci anni di vita, l'Agenzia dimostra di esercitare con scarsa incisività doverose funzioni di controllo e di governo nei confronti dei capi delle amministrazioni locali nei procedimenti di nomina con inammissibili abusi; così come la sua mancanza di autorevolezza nel confronto con i vari interlocutori istituzionali ha lasciato irrisolto il problema dei segretari in disponibilità; ha mantenuto inalterato lo squilibrio costituito da esuberi in alcune regioni e da croniche vacanze di sedi in altre, risolto con convenzionamenti selvaggi o scavalchi permanenti, rispetto ai quali non è riuscita ad imporre alcuna disciplina.

Altro elemento strutturale di forte criticità è da individuare nella stessa composizione del Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia (tre segretari comunali; due sindaci; un presidente di provincia, tre esperti nominati dalla conferenza Stato- città), fortemente sbilanciata a favore del potere politico, dato che i tre esperti, strettamente legati al potere politico, dal quale sono stati nominati, non hanno dimostrato di assolvere alla posizione di terzietà connaturata al loro ruolo.

L'Agenzia, concepita come organismo di governo e di tutela dei segretari comunali, ha fallito il suo ruolo di datore di lavoro.

Per quanto riguarda la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (S.S.P.A.L), essa si occupa di formazione e specializzazione dei segretari e dei dirigenti locali ed è articolata in una sede nazionale ed in scuole regionali ed interregionali. È regolamentata dal DPR n. 396/1998.

La finanziaria del 2007 istituisce per la formazione della dirigenza statale e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche apposita Agenzia, sopprimendo le scuole superiori e gli Istituti esistenti che finora ne hanno detenuto la competenza. Si prevede che il reclutamento e la formazione dei segretari resti affidato alla S.S.P.A.L, della quale gli enti locali possono avvalersi per la formazione dei loro dirigenti.

Tale previsione comporterà una completa rivisitazione del DPR n.396/1998, la cui disciplina dovrà essere innovata e modificata al fine di superare le attuali criticità -come l'eccessiva durata del percorso per l'accesso in carriera e la qualificazione dei direttori regionali- che hanno provocato una vera e propria estinzione dei segretari in vaste aree del paese (in dieci anni sono stati immessi in carriera appena 200 segretari!)e hanno determinato una gestione della formazione inadeguata al ruolo .