

**Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ministro Per la Pubblica Amm.ne e la
Semplificazione
Prof. Filippo Patroni Griffi**

**Al Ministro degli Interni
Prefetto
Annamaria Cancellieri**

E' noto come il recente disegno di legge n. 4434, denominato "anticorruzione", intenda attribuire ai Segretari comunali il ruolo di dirigente responsabile del piano anticorruzione, di cui devono dotarsi necessariamente anche gli Enti Locali.

A nostro avviso, il suddetto disegno di legge può essere un vero punto di svolta per i Segretari Comunali a condizione che si costruisca, a partire dalla nuova funzione prevista dal ddl ed intorno ad essa, un nuovo status, un nuovo ruolo ed una ritrovata dignità, accompagnata, preliminarmente, da una definitiva affrancazione dalla nomina fiduciaria da parte del Sindaco.

In ogni caso esso costituisce l'occasione per verificare la sostenibilità di una figura professionale che si sarebbe comunque dovuta rivedere già dopo la riforma del titolo V della Costituzione.

Innanzitutto occorre sottolineare come le nuove funzioni previste nel DDL anticorruzione potranno essere esercitate nella loro pienezza solo se verrà eliminata l'attuale sudditanza del Segretario Comunale nei confronti del vertice dell'Ente e cioè del Sindaco che lo nomina sulla base del mero **intuitus personae** ed alla cui vita il Segretario resta soggiogato secondo il principio **simul stabunt vel simul cadent**. E' bene ricordare, al riguardo, quanto sostiene la giurisprudenza: **"la garanzia di stabilità nella funzione attribuita al Segretario Comunale e Provinciale nel nuovo ordinamento introdotto dall'art. 17 commi 67 - 85 della L. 15 maggio 1997 n. 127, e nella fase a regime, è massima in corso di mandato, in quanto il Segretario in carica può essere revocato solo con provvedimento motivato e per gravi ragioni, mentre è minima all'inizio del mandato stesso, in quanto il Segretario in carica (ed uscente) ha solo una generica aspettativa di conferma; pertanto, in quest'ultima ipotesi non occorre alcuna motivazione in ordine alla scelta di un nuovo Segretario ed alla mancata conferma di quello uscente"** (T.A.R. Umbria, 29 ottobre 1998 n. 1017). Va ricordato, ad abundantiam, che anche la giurisprudenza più "garantista" è comunque giunta alla conclusione che in caso di mancata conferma **"deve comunque essere emanato un atto, privo di motivazione poiché è la stessa legge a consentire in questo caso il mutamento del titolare dell'ufficio in dipendenza della fiduciarietà dell'incarico conseguente al nuovo mandato elettivo conferito al Sindaco o al Presidente della Provincia"**, osservando che tale atto, privo di motivazione, è semplicemente rivolto a rendere edotto il Segretario **"della volontà dell'Amministrazione Comunale di nominare in sua vece altro Segretario: e ciò, evidentemente, al fine di consentirgli con congruo termine di poter a sua volta ricercare altra collocazione per il tramite dell'Agenzia"** (così: T.A.R. Veneto, Sez. I, 05-02-2007, n. 276).

Si tratta – come ognuno sa – di regole sconosciute per tutta la restante dirigenza professionale della P.A.!

Il segretario è – detto fuori da ogni ipocrisia - un ostaggio del Sindaco e non può, oggettivamente, svolgere un ruolo di alta responsabilità come quello del dirigente responsabile di attuazione del piano anticorruzione. Al momento, il Segretario comunale è l'unico dirigente pubblico soggetto a spoil system.

Vale richiamare, al proposito, le preoccupate dichiarazioni rese dal Procuratore Regionale della Corte dei Conti per la Campania, Tommaso Cottone, alla stampa e secondo cui: «**I segretari comunali. Da quando non dipendono più dal ministero dell'Interno e sono chiamati direttamente dalle amministrazioni, sono diventati ostaggio dei sindaci. Parliamo di funzionari di altissimo livello. Li ho incontrati perché non devono sentirsi soli, per dire loro che la Corte dei conti può essere utilizzata come pretesto per dire no al sindaco**». (Cfr. <http://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/napoli/notizie/cronaca/2012/25-febbraio-2012/con-soldi-che-piovono-campania-napoli-non-dovrebbe-avere-disoccupati-1903436279142.shtml>). Si badi bene, tali dichiarazioni sono state rese prima ed al di fuori del dibattito acceso ora dal DDL anticorruzione.

Ma le stesse allarmate dichiarazioni del Procuratore Cottone rischiano ormai di cogliere solo un aspetto, quello più macroscopico, della intricata materia. Resta, infatti, aperta la stessa questione della c.d. “dipendenza funzionale” del Segretario dal Sindaco (pensiamo che dalle decisioni del Sindaco dipende buona parte del rapporto di lavoro che il Segretario intrattiene con l'ente locale: dalla fruizione delle ferie, ai trattamenti retributivi accessori, agli sviluppi di carriera legati ai sistemi di convenzionamento...etc.. ma anche in ordine alle stesse mansioni svolte, stante l'inequivoca lett. d) dell'art. 97, D.lgs. 267/2000) che, preconstituendo una oggettiva condizione di sudditanza psicologica ed operativa, risulta assolutamente incompatibile non solo con l'alta funzione prefigurata nel DDL anticorruzione ma anche con quello che già ora si esige dal segretario comunale.

Si tratta, quindi, di ripensarne ab imis ruolo, status, funzioni e garanzie, abbandonando stereotipi e luoghi comuni consolidatisi nel corso del tempo per restituire a quella figura un giusto equilibrio di funzioni, status, appartenenza e responsabilità. E questa necessità di riordino non è solo una pressante rivendicazione della categoria ma una necessaria priorità per un ordinamento che voglia ritenersi razionale ed efficiente.

Alla luce di quanto testé rilevato a proposito della peculiare condizione di soggezione cui è sottoposto il segretario, come può ragionevolmente ritenersi che egli possa essere quel “garante della legalità” che pure esige la Corte dei Conti? E si dovrebbe considerare anche il fatto che il segretario risulta pressoché assolutamente privo di poteri “tipizzati” di interdizione, di avocazione, di censura, di annullamento, di revoca... etc...tanto è vero che le stesse dichiarazioni del Procuratore Cottone concludono nel senso che il segretario avrebbe, in ultima analisi, il solo potere di evocare lo spauracchio della Corte dei Conti. Null'altro significa infatti quella – per certi versi inquietante – affermazione per cui il segretario dovrebbe “utilizzare” la Corte dei Conti “*come pretesto per dire no al sindaco*”. Siamo anche al di sotto della c.d. “moral suasion” in quell'ambito che si potrebbe ironicamente (ma non troppo) definire “moral dissuasion”.

Se le dichiarazioni rese dal ridetto Procuratore sono fondate – come lo sono – si può ritenere che l'ostaggio possa solo pensare di ergersi contro chi lo tiene prigioniero? L'ostaggio è, notoriamente, la persona più sottomessa che si possa immaginare e da lui non si dovrebbe esigere nulla.

La contraddizione è ormai insostenibilmente stridente per non essere rilevata ed affrontata una volta per tutte.

Si tratta di comprendere se il Segretario debba restare nella condizione meramente “ancillare” e subordinata rispetto agli organi “decisionali”, voluta dalla riforma Bassanini del 1997 ed ora trasfusa nell’art. 97 del D.lgs. 267/2000, o se invece bisogna – come largamente si ritiene - voltare pagina.

In effetti, se rileggiamo l’art. 97 del T.U.E.L. ci si rende conto che – coerentemente con il regime di spoils system cui è stato assoggettato – il segretario comunale non sarebbe altro che un “collaboratore” ed “assistente” degli organi dell’ente (ved. comma 2).

L’inquadramento della figura professionale più aderente al dettato normativo è stato sicuramente offerto dal Tribunale di Como nella notissima sentenza del 26 febbraio 2007, n. 26. Secondo il giudice lariano, infatti, *“la legge 267/2000 ha voluto, che il Segretario comunale fosse liberamente scelto dal Sindaco come un suo collaboratore di fiducia. Tra i Segretari comunali iscritti all’Agenzia, tra quelli che rispondono al bando municipale, il Sindaco individua la persona grata. Questa selezione viene svolta, per la nuova legge, al di fuori da ogni requisito legale. Il Sindaco può scegliere il Segretario che più gli aggrada; magari per mera affinità politica, o per simpatia, per previa conoscenza. Lo scopo della legge è quello che il Segretario tecnico del diritto amministrativo, sostenga con i suoi suggerimenti legali l’organo politico apicale con dedizione e impegno. La legge vuole che il Segretario comunale collabori lealmente e sinceramente con il Sindaco, che lo ha scelto tra altri, senza motivare la sua decisione.....La “legge Bassanini” vuole che tra Sindaco e Segretario comunale esista una sintonia, non solo giuridica, ma anche metagiuridica svincolata da vincoli formali. Ed è per questo che il Sindaco di ogni nuova amministrazione può revocare l’incarico ad un Segretario scelto dal precedente Sindaco”*.

Il guaio è che l’ordinamento ha deliberatamente scelto di ignorare quanto solennemente e fondatamente affermato dal Tribunale di Como, quasi che si trattasse di una verità inaccettabile. Ma il fatto vero è che quanto scolpito in sentenza da quel giudice è la fedele ricostruzione di ciò accade quotidianamente e di quanto è pure scritto nella legge.

Alla luce di queste – per certi versi inquietanti- affermazioni del tribunale di Como, può ipotizzarsi che una figura professionale pubblica con quei profili così netti possa assumere la funzione di “garante della legalità”, come già vuole la Corte dei Conti, o addirittura le ancora più impegnative funzioni di contrasto anticorruzione prefigurate dal DDL in discussione?

La risposta appare scontata.

Il patchwork di competenze, funzioni e responsabilità stratificatesi confusamente nel corso degli anni rendono ormai non più rinviabile una riconsiderazione generale della figura del segretario comunale, la cui collocazione istituzionale doveva essere già rivista in seguito alla riforma dell’art. 117 della Costituzione e, ancora prima, al varo della L. 30.12.1989, n. 439, art. 6, comma 1.

Quel che appare preventivamente necessario è recuperare – anche sulla base della soppressione dell’AGES e del trasferimento delle relative funzioni al Ministero dell’Interno – un ruolo statale alla figura, di modo che le “funzioni di garanzia” che ad essa vieppiù si richiedono possano essere coerentemente svolte “in nome” dell’ordinamento generale dello Stato.

In questa direzione, appare necessario sottrarre il segretario non soltanto dalle più scandalose forme di soggezione ai poteri locali, cui è sottoposto attualmente, ma anche dall’esercizio di funzioni che appaiono incompatibili con quel ruolo di “terzietà” che la giurisprudenza della Corte dei Conti prima ed ora il DDL anticorruzione, in maniera ancora più pregnante, esigono da lui.

E’ evidente che uno stesso attore non può svolgere più parti in commedia. Oggi, sulla base di un regime dissennato, il segretario sovrintende, dirige ma spesso (specie nei comuni medi e ordinariamente nei comuni medio-piccoli e piccoli) gestisce pure. Ora gli si chiede anche di

accentuare la sua natura di “controllore”. Egli finisce così innaturalmente per assommare una serie di ruoli assolutamente incompatibili: sovrintendente, direttore, assistente, collaboratore, gestore (quindi esecutore) ed ora anche controllore e che controllore! **Il classico corto circuito controllore/controllo assume in lui un profilo di assoluta criticità e di abnormità da cui un ordinamento appena razionale dovrebbe rifuggire.**

In questi anni, a partire dalla riforma Bassanini, si è seguita una logica perversa di sommare del tutto irrazionalmente competenze a competenze, senza avere un quadro preciso relativo alla collocazione istituzionale del segretario e della compatibilità tra le diverse funzioni che gli si andavano attribuendo ora per via legislativa ora, soprattutto, per via giurisdizionale.

In questa prospettiva del tutto irrazionale, questi ultimi anni stanno registrando episodi veramente preoccupanti di confuso concentrazione di funzioni in capo dal Segretario, secondo una logica meramente evenemenziale. Si passa così dall'art. 4 del DPR 160/2010 che individua, del tutto apoditticamente, il segretario come “*responsabile del SUAP*” in caso di inerzia decisionale da parte del Comune, al recentissimo art. 1 del D.L. n. 5/2012 (decreto c.d. “semplificazione”), che – per forza di cose – rischia di trasformare il segretario comunale nell'unico responsabile del procedimento di ultima istanza in tantissimi comuni italiani, anche di una certa dimensione, a prescindere da materie e settori specialistici e ciò in spregio del principio di “professionalità” e con un’**eterogenesi dei fini** facilmente pronosticabile, atteso l'effetto “collo di bottiglia” che un’attribuzione così generalizzata di competenze inevitabilmente determinerà.

Sia consentito solo una breve precisazione: la “direzione generale dell'ente”, spesso rivendicata dal Sindacato “USCP - Unione Segretari Comuna e Provinciali”, è un tratto operativo strettamente connesso con la funzione di “governo” degli enti. Non a caso, il vigente T.U.E.L. configura il direttore generale come il più stretto collaboratore del Sindaco, al quale è legato da un precipuo rapporto di fiduciarità (art. 108 D.lgs. 267/2000), se possibile anche più accentuato di quel cui pure è soggetto lo stesso Segretario. Per questa sua natura la direzione generale dell'ente appare una funzione tipicamente “locale”, per la quale valgono i principi di cui al citato art. 6 della l. 439/1989 e dall'art. 117, comma 6, della Costituzione. In ogni caso, l'esercizio di quella funzione appare incompatibile con il ruolo che si vuole attribuire al segretario comunale in questo nuovo contesto che tende a recuperare un corretto esercizio della funzione di “controllo di legalità”, alla quale troppo frettolosamente forse si è voltato le spalle nel recente passato.

In questo preciso momento storico, se il legislatore avverte la necessità di approvare specifiche e in calanti misure anticorruzione, significa che la situazione ha superato i livelli di guardia, (come tra l'altro evidenziato dall'Unione Europea - Rapporto GRECO 2011 - “La corruzione in Italia è profondamente radicata”), ed egli vuole dare una scossa al sistema, anche dal punto di vista simbolico, e vuole un presidio che sia autorevole e ben distinto dallo svolgimento dell'ordinaria attività amministrativa. Altrimenti si innescherebbe il classico corto-circuito controllore/controllo.

Nel quadro qui rapidamente delineato, ogni soluzione vera passa attraverso una scelta di campo netta.

Si tratta di porre mano ad una riforma seria della figura del segretario comunale, ridefinendone coerentemente status, collocazione istituzionale, dipendenza funzionale, competenze, poteri e responsabilità.

Noi riteniamo che in questo delicato momento dell'Italia sia necessario lanciare una sfida: o si riscrive una figura professionale seria, coerente, dignitosa o meglio darci un taglio. Lo esige – lo si ribadisce – non tanto il basso interesse di categoria quanto la credibilità di un ordinamento che se pretende di individuare un soggetto da proporre ad una funzione delicatissima come quella del “contrasto alla corruzione” deve farlo con serietà e non per buttare fumo agli occhi della gente.

A tal fine, non serve certamente, come proclamato in un proprio documento dal sindacato UNSCP, l'apertura dell'Albo dei Segretari Comunali ad altre professionalità quali i funzionari, i responsabili di servizio ed i dirigenti degli enti locali, nonché ai direttori generali. Una siffatta scelta andrebbe sicuramente a vanificare una riqualificazione piena e completa del Segretario Comunale che vedrebbe annacquato il proprio "essere" con l'ingresso in carriera di soggetti che arrivano da esperienze circoscritte che, sicuramente, non accrescono la professionalità della categoria ed anzi, in alcuni casi (vedi l'eventuale apertura ai Direttori Generali), la danneggiano sia da un punto di vista sostanziale che formale. Non bastano cinque anni di libera professione come DG per sopperire al percorso formativo che si deve attuare prima di arrivare a svolgere la propria funzione in sedi di un certo prestigio.

In conclusione, ci dichiariamo disponibili a partecipare ad un tavolo di confronto sulle tematiche innanzi evidenziate.

Il Coordinatore Generale
Domenico De Grandis