

AVV. ANDREA ADAMI
Via Malta n.12, Scala H, Piano 5, int.8
25124 BRESCIA
Tel. 03046583 - Fax. 0305030256
PEC: andrea.adami@brescia.pecavvocati.it

TRIBUNALE DI BRESCIA – SEZIONE LAVORO

Nella causa civile R.G. _____ (Giudice Pres. Dott.ssa Pipponzi – Prossima

Udienza 17.05.2017 ore 9) promossa da

con l'Avv. A. Adami

CONTRO

COMUNE DI ' _____

con gli Avv.ti F. Bertuzzi, S. Venturi e G. Sina

PREFETTURA DI MILANO

- contumace -

COMPARSА D'INTERVENTO VOLONTARIO ADESIVO EX

ART.105 C.P.C., comma 2, NELL'INTERESSE DELLA

“ASSOCIAZIONE NAZIONALE PROFESSIONALE DEI

SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI G.B. VIGHENZI”

**L'ASSOCIAZIONE NAZIONALE PROFESSIONALE DEI
SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI G.B. VIGHENZI (C.F.
98080290178), con sede in Brescia, Via S. Bartolomeo n.9, rappresentata e
difesa, per delega della Presidente legale rappresentante Sig.ra Giardina
Maria Concetta in calce al presente atto, dall'Avv. Andrea Adami (C.F. DMA
NDR 70M01 B157L; PEC andrea.adami@brescia.pecavvocati.it) del Foro di
Brescia presso il cui studio in Brescia, Via Malta n.12, Scala H, Piano 5,
interno 8, elegge domicilio ai fini legali**

**INTERVENENDO VOLONTARIAMENTE IN VIA ADESIVA ALLA
POSIZIONE DEL RICORRENTE**

PREMETTE ED ESPONE CHE

L'Associazione odierna interveniente riguarda specificamente (come da denominazione) le figure dei Segretari Comunali e Provinciali.

Nello specifico, tra gli scopi primari perseguiti dall'Associazione ed esplicitamente menzionati dal suo stesso statuto vi sono: a) valorizzazione e tutela della professionalità, delle aspettative e dell'immagine dei segretari comunali e provinciali e degli aspiranti a tali qualifiche; b) promozione di iniziative e divulgazione della cultura giuridica, economica, organizzativa della tecnica gestionale e della prassi amministrativa concernente gli enti locali; c) rappresentanza in ogni sede istituzionale, sindacale e politica delle richieste della categoria professionale dei segretari comunali (e provinciali).

L'odierna deducente è venuta a conoscenza dell'esistenza della procedura oggi in rilievo, presentata dal Segretario Comunale Dott.

in opposizione alla sua rimozione e sostituzione, con nomina di diverso, nuovo Segretario Comunale da parte del Sindaco del Comune di neo-eletto, con presentazione di: 1) preliminare questione di legittimità costituzionale delle norme regolanti la nomina della figura stessa del Segretario Comunale (art.99 del D.Lgs 267/2000 del 18.08.2000) per violazione degli artt. 3 (uguaglianza e ragionevolezza) e 97 (tutela della legalità, correttezza ed imparzialità dell'azione amministrativa) della nostra Carta Costituzionale; 2) domanda di merito di declaratoria di illegittimità dei provvedimenti del Comune nomina del nuovo Segretario Comunale da parte del neo-eletto sindaco e della Prefettura di Milano di assegnazione della sede, con conseguenti istanze di ripristino del rapporto tra il citato Comune ed il ricorrente o, in subordine, con il riconoscimento di un risarcimento del danno per l'illegittima rimozione e sostituzione.

Come Associazione riguardante l'intera categoria dei Segretari Comunali, anche alla luce degli specifici scopi perseguiti da Statuto per come anche sopra ricordati e specificati, è del tutto sussistente ed evidente l'interesse dell'odierna istante all'accoglimento delle domande ed istanze del ricorrente, anche con particolare riferimento alla sollevata questione di legittimità costituzionale del meccanismo di nomina (e, indirettamente, di rimozione e sostituzione) dei Segretari Comunali stessi.

E' del tutto condivisa dall'Associazione Vighenzi ogni considerazione effettuata dal ricorrente con riferimento ai profili di illegittimità costituzionale della normativa concernente le vicissitudini di nomina (con le ulteriori conseguenze) della succitata categoria.

In particolare, quanto alla sollevata questione di illegittimità costituzionale **dell'art. 99 D.LGS. 18.08.2000. n. 267 per contrarietà agli artt. 3 e 97 cost.** si osserva come:

Sul procedimento. in qualunque fase di un giudizio, può essere sollevata dalla parte, dal P.M. o dallo stesso Giudice una istanza di illegittimità costituzionale di un atto avente valore di legge, indicando le disposizioni che si reputino violative della Costituzione. L'Autorità giudiziaria (giudice a quo), qualora la questione risulti "non manifestamente infondata" e rilevante ai fini della controversia, emette una ordinanza motivata con la quale trasmette gli atti alla Corte costituzionale (giudice ad quem) e contestualmente sospende il processo.

Sui motivi di incostituzionalità. Alla base di ogni scelta legislativa vi deve essere il rispetto dei dogmi sanciti dalla nostra carta costituzionale, nel caso di

specie di **uguaglianza e ragionevolezza (art. 3) e di tutela della legalità, correttezza ed imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97).**

Tutta la prevalente giurisprudenza della Corte costituzionale è oggi orientata nel senso della declaratoria di incostituzionalità di quelle norme che prevedono un'automatica decadenza degli organi amministrativi di vertice al semplice mutamento degli organi di governo (cd. spoils system) (vedansi, tra le altre, le sentenze Corte costituzionale nn. 124/11, 246/11, 161/08, 103/07, 104/07).

Alla base del ragionamento operato dalla Consulta vi è **la necessità di garantire la correttezza e l'imparzialità dell'agire amministrativo, il correlato principio di continuità dell'azione amministrativa e la tutela del canone di separazione tra politica ed amministrazione (nella specie, i "poteri di indirizzo" sono riservati alla politica, e i "poteri gestionali e di controllo" alla dirigenza).**

E' evidente dunque che tutte quelle norme, statali o locali, che antepongono il criterio dello spoils system a quello del merito costituiscono un vulnus alle sopracitate regole fondamentali.

Per la nostra Costituzione, infatti, il merito costituisce il pilastro su cui devono fondarsi i rapporti di pubblico impiego ed esso non può essere disatteso nemmeno dalla potestà legislativa.

La Corte Costituzionale ha insegnato che bisogna trattare situazioni uguali in modo uguale e situazioni diverse in modo diverso.

Sulla base di questa chiave di lettura, i vertici apicali ed i Segretari Generali degli Enti Locali non possono essere equiparati ai vertici apicali ed ai Segretari Generali di Ministeri e Presidenza del Consiglio.

Questi ultimi collaborano con i protagonisti della funzione di indirizzo politico in senso proprio, ovvero una funzione che da un punto di vista dottrinale e giurisprudenziale è ontologicamente libera nei fini e nelle forme attraverso cui quelle finalità possono essere perseguite; del resto, gli organi di Governo ed in seno ad essi i Ministri, sviluppano quegli atti qualificati politici in quanto idonei ad essere poi trasfusi in provvedimenti di natura legislativa e regolamentare.

L'unico parametro entro cui questa competenza generale deve muoversi è quello costituzionale.

Gli Enti Locali si muovono in un parametro di competenze istituzionali ben definito; benchè gli artt. 118 e 119 Cost. riconoscano agli stessi delle competenze generali, è indubbio che quelle competenze sono comunque vincolate a perimetri dettati dal Legislatore nazionale, ovvero regionale.

In tal senso, l'organo politico degli Enti Locali non esercita una funzione di alta amministrazione, in quanto le finalità e le modalità d'interesse pubblico a cui quelle funzioni sono preposte sono fortemente vincolate dal parametro normativo primario, diversamente da come avviene per gli organi di vertice dello Stato.

In questo senso, se è vero che la collaborazione con i vertici politici negli organi di governo può e deve trovare un allineamento in termini di condivisione dell'indirizzo politico, proprio in ragione della libertà dei fini perseguibili e delle forme attraverso cui quelle finalità sono perseguite, **nell'ambito degli Enti Locali risulta prevalente il parametro della conformità dell'azione al dato normativo primario e non certo la libertà dei fini che l'organo politico può perseguire.**

Se il parametro prevalente ex art 97 Cost. è quello della conformità dell'azione dell'organo politico al parametro legale, anche a funzione di collaborazione con il vertice politico negli Enti Locali deve ispirarsi al ruolo doveroso di conformità al parametro della legittimità declinato nei principi di imparzialità e buona amministrazione, oltre che di garanzia dell'equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito.

Sotto quest'ultimo profilo è solo il caso di rammentare, in quanto è pregnante la diversità ontologica tra organi politici di governo ed organi politici degli Enti Locali, i parametri di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito trovano a livello centrale un'amplessima discrezionalità, tanto è vero che l'unico titolare di politica economica è il Governo.

A livello di Enti Locali, sotto questo profilo, non può parlarsi in alcun modo di politica economica, ma di rispetto dei vincoli di finanza pubblica che quelle scelte di politica economica producono.

Negli Enti Locali, l'organo politico non ha facoltà di porre in essere atti di indebitamento fuori dagli stringenti vincoli della Legge di bilancio dello Stato e non può perseguire con le risorse pubbliche finalità non attribuite all'Ente dalla Legge dello Stato.

Sotto questo profilo emerge che la collaborazione del vertice apicale o del Segretario Generale dell'Ente Locale con il vertice politico degli enti Locali non deve ispirarsi alla condivisione dell'idea politica, ma deve ispirarsi alla garanzia del rispetto dei vincoli della Legge e della finanza pubblica.

In via aggiuntiva, alla luce poi di tutta la recente legislazione di riforma della Pubblica Amministrazione (D.Lgs 150/09 e successive modifiche ed integrazioni), che misura l'osservanza dei canoni di efficienza ed efficacia, **la**

cessazione anticipata di un incarico non può prescindere dalla valutazione oggettiva delle prestazioni realizzate e dei risultati raggiunti. Inoltre, il dirigente non può essere rimosso dal proprio incarico senza alcun addebito o motivazione sull'attività svolta e senza la garanzia di un contraddittorio.

In definitiva, il nostro ordinamento non può continuare ad avallare caducazioni automatiche o scelte totalmente disancorate da profili di demerito, che rappresentano un danno per la collettività, oltre al vero e proprio danno erariale connesso al ristoro economico che eventualmente ne consegue.

E' proprio questo il caso del Segretario comunale, che, nel sistema oggi a "regime", che perdura dal lontano 1997 (e mai rivisitato nonostante le numerose novità legislative in senso ampliativo dei poteri assegnati al Segretario), egli decade dal proprio incarico semplicemente al mutare dell'organo politico, senza alcuna motivazione e senza alcuna garanzia procedimentale.

Né in senso contrario può muovere il rilievo per il quale il Segretario, all'interno dei Comuni, rappresenta la figura apicale. Le sue composite e complesse funzioni, infatti, solo "parzialmente" identificabili con quelle degli organi politici, non consentono di demandare al vertice politico medesimo la scelta di un uomo di "fiducia" in ordine appunto a quelle funzioni - tipicamente gestionali, notarili, di controllo e consultive - poste in capo al Segretario dall'art. 97 del TUEL e dalle ulteriori leggi di settore.

Il Segretario, invero, ex art. 97 del TUEL assiste gli organi di governo dal punto di vista giuridico-amministrativo nelle sedute di Giunta e Consiglio e coordina l'attività dei dirigenti o responsabili dei servizi comunali. Egli poi esercita le seguenti funzioni:

- 1) funzioni prettamente "dirigenziali" di cui all'art. 107 del TUEL;**
- 2) funzioni di "controllo di gestione" e controllo di "regolarità amministrativa e contabile" ex art. 147 del TUEL;**
- 3) funzioni di verbalizzazione delle sedute e di rogito di contratti;**
- 4) esprime poi pareri ex art. 49 del TUEL sulle proposte di delibera nelle materie di propria responsabilità;**
- 5) infine, nei piccoli Comuni, in cui mancano figure professionali idonee, viene sovente nominato responsabile di Uffici e Servizi comunali.**

Si aggiungano poi le ulteriori funzioni di controllo introdotte, in capo al Segretario comunale, dalle recenti citate leggi di settore. Invero, l'art. 1, comma 7, della Legge 06.11.2012. n. 190, sulla prevenzione e repressione della corruzione nelle PP.AA., indica nel Segretario il referente dell'Anticorruzione all'interno degli enti locali; l'art. 3 del DL 10.10.2012 n. 174, che rivisita il sistema dei controlli interni di cui all'art. 147 del TUEL, affida al Segretario un generale potere di controllo sulla regolarità amministrativa e contabile degli atti dei Comuni; infine, ancora, l'art. 1 DL 09.02.2012 n. 5, in ordine alle modifiche della legge sul procedimento amministrativo, assegna al Segretario un generale potere avocativo e sostitutivo in caso di inerzia dei funzionari comunali nel concludere i procedimenti amministrativi.

Il Segretario, infine, è il referente all'interno degli Enti locali nei rapporti con le Istituzioni centrali e con gli organi giurisdizionali (Ministero, Procura, Corte dei Conti), è il garante della regolarità del procedimento di consultazione elettorale ed assolve un generale potere di "monitoraggio" della legalità degli atti amministrativi direttamente discendente dall'art. 120 cost. (per il suo ruolo di funzionario "centrale" legato contrattualmente al Ministero dell'Interno).

Tale ruolo è talmente pregnante che la Corte dei Conti, chiamata a pronunciarsi sulla responsabilità dei pubblici impiegati negli eventi causativi di danno erariale, per consolidata giurisprudenza individua in capo al Segretario comunale una sorta di **corresponsabilità di tipo squisitamente "oggettivo", o di "culpa in vigilando"**, per il solo fatto di partecipare alle sedute di Giunta e Consiglio come garante della legalità degli atti amministrativi (tra le tante, Corte dei Conti Sez. I Centr. N. 1534/08).

Orbene, a questo punto ci si chiede come il Segretario comunale possa in concreto, e soprattutto in autonomia, esercitare tali poteri di controllo, se egli resta poi di fatto assoggettato al potere di "revoca" (ex art. 100 TUEL) o comunque al potere di "non conferma" (ex art. 99 TUEL) di parte politica.

In definitiva, non è conforme a costituzione che, in un sistema a regime, il "controllato" (organo politico) possa nominarsi fiduciariamente il proprio "controllore".

Va da sé che l'attuale sistema di nomina del Segretario appare irragionevole, illogico e fuorviante ed impedisce al Segretario medesimo, che vuole conservare il proprio incarico professionale, di esercitare correttamente i propri poteri di controllo nei confronti di chi lo ha nominato. E va da sé che

questa figura professionale oggi si trova a vivere un profondo momento di conflitto, deontologico etico ed umano, **diviso com'è tra l'esigenza di correttamente adempiere ai sempre più pressanti doveri di controllo e quella, contrapposta, di mantenere il proprio posto di lavoro.**

Per tali motivi, si avanza formale **istanza di incostituzionalità in via incidentale dell'articolo 99 D.LGS. 267/00, nei suoi tre commi.** In particolare, **il comma 1 è illegittimo nella parte in cui recita "Il Sindaco e il Presidente della Provincia nominano il Segretario". I successivi commi 2 e 3 sono totalmente illegittimi nella loro interezza, codificando la durata dell'incarico in corrispondenza a quella del mandato del Sindaco.**

In definitiva, la disposizione va totalmente espunta dall'ordinamento, con la sola eccezione della parte finale del comma 1, in cui si afferma che il Segretario "è scelto tra gli iscritti all'Albo di cui all'art. 98" (nella specie, l'Albo Nazionale dei Segretari comunali e provinciali). Per l'effetto rive, "de iure condito", la disciplina anteriore alla legge Bassanini bis n. 127/97, che oggi individuerrebbe nel Ministero dell'Interno e nelle Prefetture territoriali gli organi tenuti alle nomine ed assegnazioni dei Segretari comunali e provinciali, almeno fino a nuovo intervento legislativo.

Dall'illegittimità costituzionale delle norme citate, discende a cascata la fondatezza delle ulteriori domande anche di merito proposte dal ricorrente e condivise anch'esse dall'odierna interveniente Associazione, che parimenti vi si associa, essendo di evidente interesse dell'Ente Associativo anche l'esito di merito della vertenza di un Segretario Comunale (categoria tutelata dall'Associazione Vighenzi), che ben assume rilevanza per tutta la categoria, alla luce della sua paradigmicità.

Infatti, la rimozione illegittima di un Segretario Comunale nuove senza dubbio all'autorevolezza ed alla professionalità dell'intera categoria.

Tutto ciò premesso, l'Associazione Nazionale Professionale dei Segretari Comunali e Provinciali, come sopra rappresentata e difesa, **spiega formale intervento** nella presente causa del Tribunale di Brescia – Sezione Lavoro - RG 3823/14 intentata dal ricorrente _____ nei confronti del Comune _____ e della Prefettura di Milano ogni caso, per sentir accogliere le seguenti

CONCLUSIONI

piaccia all'Ill.mo Tribunale di Brescia – Sezione Lavoro, *contrariis reiectis*, preve le declaratorie del caso e di legge:

IN VIA PRELIMINARE: dichiarare l'ammissibilità dell'intervento spiegato nel presente giudizio

NEL MERITO: accogliere le conclusioni precisate in ricorso introduttivo del presente giudizio dal Dott. _____ da intendersi qui per integralmente ritrascritte e fatte proprie.

Con vittoria di spese e competenze di lite.

Si fa produzione di:

DOC.1: copia Statuto dell'”Associazione Nazionale Professionale dei Segretari Comunali e Provinciali G.B. Vighenzi” in vigore

Si dichiara che il presente intervento adesivo non comporta variazioni di valore della causa e di per sé non comporta obblighi di versamento di contributo unificato.

Con ogni più ampia riserva di legge.

Con massime osservanze.

Brescia, 15.05.2017

Avv. Andrea Adami
