

Spoil system costituzionalmente illegittimo per i segretari comunali?

di Luciano Catania



La disciplina per la nomina e la decadenza dell'incarico del segretario comunale e provinciale da un ente, voluta dalla Bassanini-bis, potrebbe essere incostituzionale. A sollevare la questione davanti alla Consulta è stata la sezione lavoro del Tribunale di Brescia che ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni d'incostituzionalità relative allo spoil system, subito per venti anni dai segretari e che la riforma Madia voleva estendere a tutta la dirigenza pubblica. La giurisprudenza della Corte Costituzionale ritiene applicabile il sistema dello spoil system solo per le figure di vertice connaturate da consonanza politica con chi effettua la nomina.

La sezione lavoro del Tribunale di Brescia, con l'ordinanza n. 2014/3823, depositata lo scorso 8 settembre, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della norma che prevede la decadenza automatica del segretario comunale e provinciale (art. 99 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), quando cambia il vertice politico dell'ente locale (sindaco o presidente della provincia).

legittimità costituzionale della norma che prevede la decadenza automatica del segretario comunale e provinciale

La norma introdotta con la legge Bassanini-bis (L. 15 maggio 1997, n. 127) potrebbe essere viziata da illegittimità poiché potrebbe violare l'art. 97 della Costituzione, sull'organizzazione degli uffici tesi al buon andamento ed all'imparzialità della pubblica amministrazione.

La Consulta, quindi, sarà chiamata a pronunciarsi su una disciplina vecchia di vent'anni, figlia di un momento storico-sociale nel quale la parola d'ordine era "privatizzare" la pubblica amministrazione.

Un'ordinanza di grande rilevanza per il mondo delle autonomie locali che potrebbe infliggere un duro colpo allo spoil system subito dai segretari comunali e che s'ipotizzava di estendere a tutta la dirigenza pubblica.

un duro colpo allo spoil system subito dai segretari comunali

In effetti, la cosiddetta "riforma Madia" si muoveva lungo due direttrici fondamentali: provare ad assoggettare la dirigenza alle scelte politiche, utilizzando le modalità già sperimentate per i segretari comunali e provinciali, e spalancare l'albo dei segretari, consentendo un accesso più o meno generalizzato a ricoprire gli incarichi di dirigente apicale negli enti locali, per sottrarre ulteriore autorevolezza ai vincitori di concorso. La riforma, poi, non è andata in porto per un

Spoil system costituzionalmente illegittimo per i segretari comunali?

vizio procedurale nell'iter di formazione.

Qualora la Corte Costituzionale dovesse ritenere lo spoil system della Bassini-bis illegittimo, è chiaro che il ragionamento potrebbe essere ampliato a tutti i dirigenti, chiudendo definitivamente le porte alla stretta dipendenza dalla volontà politica (salvo improbabili interventi sulla Costituzione).



La figura del segretario comunale, posto al vertice dell'apparato burocratico, risale addirittura al 1865 (L. 20 marzo 1865, n. 2248). Durante il fascismo (R.D.L. 17 agosto 1928) il segretario comunale è qualificato come impiegato civile dello Stato, pur avendo dipendenza funzionale dall'ente locale. Il R.D.L. già assegnava al segretario comunale e provinciale funzioni di assistenza e consulenza agli organi di governo, con il rilascio di pareri, e di verbalizzazione.

il segretario comunale è qualificato come impiegato civile dello Stato

Con la l. 8 giugno 1990 n. 142, il segretario assume le funzioni di sovrintendenza e coordinamento dell'attività dirigenziale.

Con la Bassanini-bis (L. n. 127/1997), trasfusa poi nel testo unico degli enti locali (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), viene creata l'Agenzia nazionale per la gestione dell'albo dei segretari comunali, con una suddivisione in tre fasce, con abilitazione, ad esercitare le funzioni nei comuni più grandi, da conseguire tramite selezione pubblica.

La novità più importante della Bassanini-bis è, però, l'attribuzione al sindaco ed al presidente della provincia della competenza a nominare il segretario, scegliendolo tra gli iscritti all'albo.

L'incarico ha durata corrispondente a quella del sindaco o del presidente che l'ha nominato, cessando automaticamente al termine del mandato.

Si tratta di una forma molto forte di spoil system che i segretari comunali hanno dovuto subire per vent'anni.

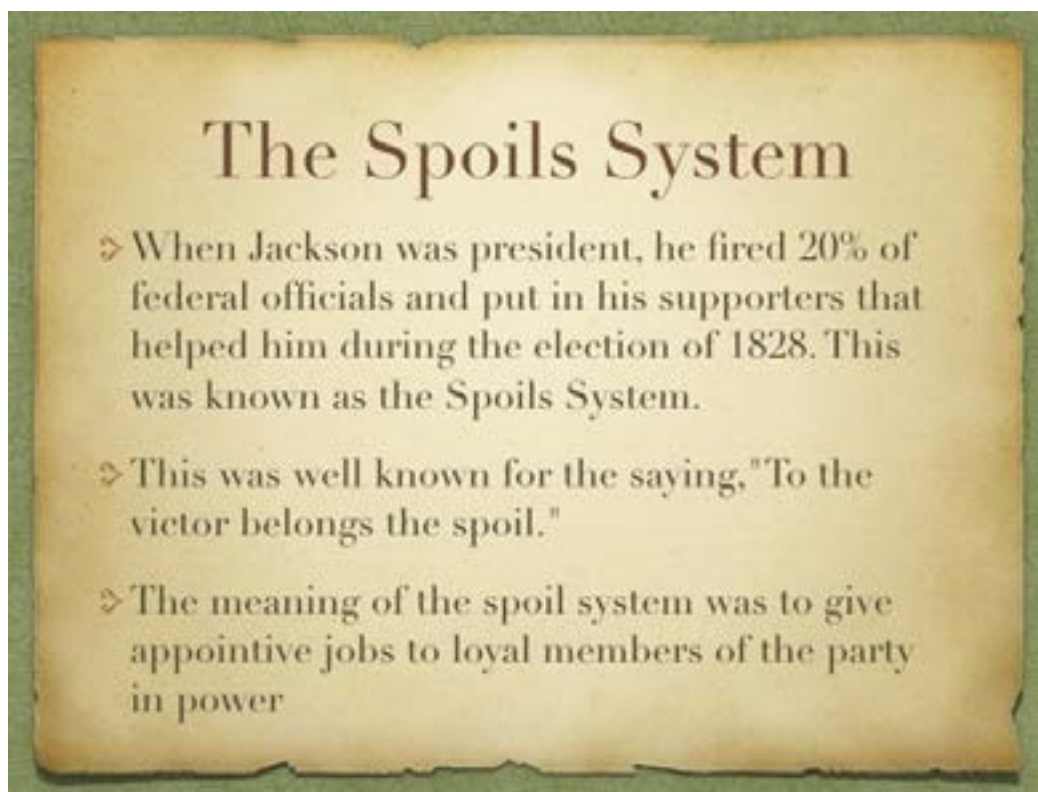
La disciplina della legge Bassanini-bis ha registrato delle innovazioni (tra l'altro: abolizione dell'Agenzia autonoma ed il passaggio delle relative funzioni al Ministero dell'Interno) ma le procedure di nomina e di decadenza sono rimaste sostanzialmente invariate.

Ora, il giudice del lavoro, Mariarosa Pippozi, ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni d'incostituzionalità sollevate rispetto al primo comma del citato art. 99, nella parte in cui prevede la dipendenza funzionale del segretario dal capo dell'amministrazione,

Spoil system costituzionalmente illegittimo per i segretari comunali?

e del comma secondo, nella parte in cui prevede che il segretario cessi automaticamente dall'incarico con la fine del mandato del sindaco.

A proporre il ricorso, avanzando censure d'incostituzionalità, è stato un segretario comunale al quale il sindaco aveva comunicato la volontà di non continuare ad avvalersi delle sue prestazioni, proprio in forza della decadenza automatica voluta dalla legge.



Nel procedimento è intervenuta volontariamente, in via adesiva alla posizione del ricorrente, l'associazione nazionale professionale dei segretari comunali e provinciali "G.B. Vighenzi".

La sentenza richiama la giurisprudenza della Corte Costituzionale (sentenza 5 maggio 2017 n. 11015) che ha ritenuto costituzionalmente legittime sole le ipotesi di spoil system nelle quali la fiduciarità nella scelta di una figura apicale fosse stata preceduta da una valutazione soggettiva e di consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico.

una figura apicale fosse stata preceduta da una valutazione soggettiva

In assenza di tali requisiti il meccanismo si pone in contrasto con l'art. 97 della Costituzione, poiché pregiudica la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Il giudice del lavoro bresciano ha rilevato come, invece, il segretario generale dell'ente **locale**, non è un soggetto al quale si chiede consonanza politica con chi lo nomina bensì una **figura tecnico-professionale**, i cui compiti sono specificatamente enucleati dalla legge (art. 97 del D.lgs. n. 267/2000) in chiave di supporto (di natura tecnica) e collaborazione agli atti emanati/emanandi dagli organi di governo del Comune.

Al segretario spetta la verifica della conformità dell'azione dell'ente locale alla legge nonché, in particolare, al rispetto dei vincoli, anche finanziari, da questa disposti all'operato del Comune.

Spoil system costituzionalmente illegittimo per i segretari comunali?

È, inoltre, chiamato a fornire all'organo politico una funzione di supporto che si estrinseca in attività consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta, oltre che nella verbalizzazione alle riunioni degli stessi organismi.

L'analisi dei compiti e delle funzioni che il legislatore gli ha assegnato, ha condotto il Tribunale bresciano ad escludere il segretario comunale e provinciale dalle figure alle quali, alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale in materia, possano applicarsi meccanismi di decadenza automatica, senza violare i principi di cui all'art. 97 Costituzione.

Per ricoprire tale incarico non è necessaria la personale adesione agli orientamenti politici di chi l'ha nominato.



L'organo politico negli enti locali – osservava nel ricorso della “Vighenzi”, l'avvocato Andrea Adami – non esercita una funzione di alta amministrazione, in quanto le modalità di esercizio della carica sono fortemente legate dal rispetto del parametro legislativo primario.

una funzione di alta amministrazione

Se negli organismi legislativi le figure apicali collaborano nelle funzioni d'indirizzo politico in senso proprio, attraverso l'esercizio di funzione ontologicamente libera nei fini e nelle forme, negli enti locali è prevalente l'obbligo di assicurare la conformità dell'azione amministrativa al dato normativo primario.

Parimenti, si dovrebbe ragionare per la stragrande maggioranza dei dirigenti della pubblica amministrazione che, tranne rarissime eccezioni, non vedono il proprio ruolo connotato da un'adesione agli orientamenti espressi dal soggetto politico posto al vertice.

la stragrande maggioranza dei dirigenti della pubblica amministrazione

Il segretario comunale è una figura tecnica che conserva la propria autonomia operativa sebbene la nomina provenga da un organo politico (vedesi sentenza Corte Costituzionale 28 ottobre 2010 n. 304 e 27 gennaio 2010 n. 34).

Il Tribunale di Brescia, infine, osserva come le funzioni assegnate dal segretario comunale e

Spoil system costituzionalmente illegittimo per i segretari comunali?

provinciale attengono anche al controllo, che gli viene – di norma – attribuito anche in forza della nomina a responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza.

La legge anticorruzione (L. 6 novembre 2012 n.190) ha attribuito grande rilevanza al Responsabile della prevenzione dei fenomeni corruttivi. Negli Enti Locali tale figura è, di norma, proprio il segretario comunale.

Già nella relazione della Commissione di studio su trasparenza e corruzione nella p.a. (30 gennaio 2012), era scritto “il Segretario è sempre stato anche strumento di garanzia della legalità e della imparzialità nelle amministrazioni locali ... l’affidamento dei nuovi compiti anticorruzione non farebbe che esaltare questo ruolo”.

il Segretario è sempre stato anche strumento di garanzia della legalità e della imparzialità nelle amministrazioni locali

La Commissione, in quella sede, rimarcava la necessità di apportare alcune modificazioni alla vigente disciplina dello status del segretario comunale e provinciale al fine di garantire in maggior misura la sua posizione di indipendenza, ed, inoltre, auspicava una rivisitazione specifica dei compiti e dei doveri di comportamento.

La Commissione, ben prima dell’ordinanza di remissione alla Consulta, asseriva che “si dovranno rivedere le procedure di nomina, al fine di ridurne l’attuale tasso di fiduciarità”.

Quella del segretario generale dell’ente locale è, comunque, una nomina sindacale (o del presidente della provincia) che, tuttavia, è già ben delimitata dalla necessità di attingere all’Albo professionale (comma 1 art. 99 D.lgs. n. 267/2000) e, quindi, discrezionale ma non arbitraria.

Le funzioni da espletare non solo non prevedono una stretta collaborazione al processo di formazione dell’indirizzo politico dell’ente, ma una collaborazione sul piano politico, anzi, striderebbe con il ruolo assegnatogli.

una collaborazione sul piano politico

Se l’albo rimane chiuso, strutturato per classi di merito, con accesso riservato ai vincitori di pubblico concorso, la normativa potrebbe anche reggere al giudizio di legittimità della Corte Costituzionale anche se facilmente potrebbe essere rilevata la necessità, comunque, di introdurre elementi capaci di impedire la decadenza come mero automatismo, attivabile solo per simpatie o antipatie di schieramento politico.

introdurre elementi capaci di impedire la decadenza come mero automatismo

La collaborazione del segretario comunale non deve ispirarsi alla condivisione dell’idea politica, bensì al rispetto dei vincoli di legge e della finanza pubblica.

Non sussistono, quindi, le ragioni che possano giustificare una simbiosi tra il vertice politico e quello burocratico.

Qualora la Corte Costituzionale dovesse accogliere i rilievi d’illegittimità della norma, potrebbe rivivere la disciplina antecedente la legge Bassanini bis, con l’individuazione in capo alle Prefetture della competenza a nominare e revocare il segretario comunale, almeno fino all’emanazione di una nuova disciplina, rispettosa dei rilievi eventualmente accolti.