

AREA PERSONALE

Domande e approfondimenti sul lavoro nella (e per la) PA

Responsabile di area: Gianluca Bertagna

Approfondimento

L’AFFIDAMENTO DI COMPITI GESTIONALI AL SEGRETARIO COMUNALE

di Roberto Maria Carbonara

Premessa

Una delle norme più tormentate del TUEL è data dall’art. 97, comma 4 lettera d), che consentirebbe al segretario comunale di esplicitare, nell’organizzazione degli enti, qualsivoglia funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco.

Si tratta di una disposizione particolarmente attenzionata perchè incidente sui moduli operativi spiccioli della pubbliche amministrazioni locali autorizzando (almeno secondo la *vulgata*) il segretario a espandersi, dai “semplici” compiti di sovrintendenza e coordinamento per giungere sino agli “astri”, ossia assolvere a vere e proprie mansioni di amministrazione attiva, gestionali a tutti gli effetti, con penetrante invasione della sfera d’influenza usualmente propria della dirigenza o dei responsabili dei servizi (negli enti sprovvisti della stessa).

Due tesi

In proposito, si dipanano da tempo, due tesi contrapposte, l’una contro l’altra armate.

La prima valorizza appieno l’autonomia organizzativa degli enti, che potrebbero fare un po’ come credono affibbiando ai segretari compiti gestionali, pur in presenza di squadra dirigenziale strutturata e completa.⁴

Questa tesi, ovviamente, se ne infischia dello snaturamento della professionalità caratterizzante la speciale figura segretariale, della sostanziale compromissione dell’imprescindibile ruolo di sovrintendenza e coordinamento (a meno che non si veda il caos degli enti come una sorta di ordine nuovo e virtuoso).

La seconda, cui lo scrivente aderisce convintamente, configura l’*aplomb* gestionale del segretario come clausola di salvaguardia del sistema, a fini di preservazione del buon andamento della macchina organizzativa, amministrativa e gestionale dell’ente, da attivare soltanto in speciali situazioni, tendenzialmente contingenti (limitate nel tempo) ed eccezionali.

⁴ In tal senso, ad esempio, Tar Calabria, sezione seconda, sentenza n. 779 del 9 maggio 2005; Pasquale Monea e Marco Mordenti, in “Funzioni gestionali al segretario nel ruolo di dirigente generale”, pubblicato sul “Quotidiano degli Enti Locali e della P.A.” de “Il Sole 24 Ore”, in data 3 agosto 2017.

In buona sostanza, il segretario comunale non può di norma assolvere a compiti ordinariamente rimessi alla struttura burocratica in senso proprio dell'ente locale, sostituendosi ai dirigenti o ai responsabili dei servizi, salve eventuali ed "eccezionali" ipotesi di assenza o carenza, cui si dovrebbe rimediare velocemente, superata una prima fase d'*empasse* (connotata dallo spirito di sacrificio del segretario), non attraverso soluzioni tampone ma facendosi carico di opzioni strategiche di politica del personale; ed in ogni caso, anche in assenza di personale con qualifica apicale, l'attribuzione di compiti gestionali al segretario comunale non costituisce affatto un automatismo, bensì dipende necessariamente da una specifica assegnazione di funzioni amministrative, in base allo statuto o al regolamento di organizzazione o ad apposite determinazioni del sindaco. Non ha sede, in definitiva, la sostituzione o avocazione dei poteri dirigenziali *ipso iure*, per diritto naturale.

Sotto altro angolo visuale, in una organizzazione che ambisca ad essere razionale e completa, il coordinatore non dovrebbe svolgere ulteriori incarichi gestionali, più efficacemente conferibili a soggetti specializzati, da lui etero/diretti, a fronte di conclamate ragioni di equilibrio nell'appostamento della tecnica organizzativa; dovrebbe essere naturale che alle funzioni dirigenziali "ordinarie" provvedano i singoli dirigenti tematici, spettando viceversa al segretario generale le funzioni di coordinamento dell'attività complessiva e di delineazione degli atti di programmazione gestionale generale (analogamente a quanto avviene nella tecnostruttura dello Stato, grazie alla figura del Dirigente Generale, ai sensi dell'art. 16 del TUPI).

Scontato, peraltro, che tale netta distinzione di competenze risulti temperata nei comuni di minori dimensioni demografiche, generalmente privi di personale di qualifica dirigenziale, lacunosi sulle specializzazioni tematiche e per lo più sprovvisti dei mezzi autonomi di approvvigionamento. Ma comunque entro i limiti della decenza e senza esagerare! Non sino al punto di incoronarlo come responsabile dell'Ufficio Tecnico, pur in presenza di dipendenti appartenenti alla categoria "D", provvisti di profilo professionale a carattere tecnico! Altrimenti, si finirebbe anche col violare le sacrosante aspettative di carriera di detti dipendenti.

La regolamentazione interna

Per completezza di trattazione, va riconosciuto come non manchino esempi diffusi di regolamenti di organizzazione che, nell'analitica ripartizione dei compiti all'interno della struttura organizzativa, assegnano al segretario comunale il potere di avocazione in caso di inerzia o inadempienza nello svolgimento delle funzioni proprie dei dirigenti. Anche se, l'applicazione da parte del segretario comunale di tali prerogative, non va confuso con l'assolvimento di pieni poteri di stampo dirigenziale. Dogmaticamente, si resta nell'alveo della tollerabile clausola di salvaguardia di cui sopra, stante l'esigenza impellente e pressante di comprimere dimensioni patologiche.

In conclusione, non ci si può esimere dall'evidenziare come la violazione delle regole di riparto delle sfere di azione tra segretario e dirigenti, con assunzione da parte del segretario **di atti** a valenza tipicamente dirigenziale, rechi, tra le altre cose, che tali atti risultino inficiati dal vizio di legittimità della così detta "incompetenza relativa", degradabile a mera irregolarità (con **loro** salvaguardia e resistenza nel caso di ricorso giurisdizionale), soltanto nei casi di fattispecie integralmente vincolate, in cui, a prescindere dal soggetto emanante, il contenuto **dei provvedimenti** non avrebbe potuto essere diverso.⁵

⁵ La seconda preferibile tesi trova, invece, riscontro in: Tar Umbria, sezione prima, sentenza n. 466 del 20 giugno 2017; Tar Puglia Lecce, sezione prima, sentenza n. 1532 del 13 ottobre 2016; Tar Lombardia Brescia, sezione prima, sentenza n. 1804 del 15 dicembre 2012; Pareri del Ministero dell'interno prot. n. Ta 2012 E 14013, in data 9 ottobre 2012 e in data 17 dicembre 2008; Tar Piemonte, sezione seconda, sentenza n. 2739 del 4 novembre 2008; Cassazione, sezione Lavoro, sentenza n. 13708 del 12 giugno 2007; Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza n. 4858 del 21 agosto 2006; Contratto Collettivo Nazionale Integrativo di Lavoro dei segretari comunali e provinciali del 22 dicembre 2003 (accordo n. 2); Circolare del Ministero dell'Interno n. 1/1997 del 15 luglio 1997.