

## **La ‘resilienza’ del segretario comunale nel sistema delle autonomie locali: un timoniere imprescindibile a salvaguardia del buon andamento dell’Amministrazione**

**Sommario:** 1. Premessa – 2.1 La figura del segretario comunale nel quadro delineato dal T.U.E.L.: accesso e permanenza in servizio. Problematiche e criticità (cd. *spoils system*) insite nell’attuale dettato normativo del T.U.E.L. – 2.2 La sentenza n. 23/2019 della Corte Costituzionale sull’applicabilità dello *spoils system* alla particolare figura del segretario comunale: la contraddittoria presa di posizione della Consulta – 3.1 La figura del segretario comunale nel quadro delineato dal C.E.L.: le peculiarità del modello vigente in Trentino-Alto Adige/Südtirol – 3.2 Il (maldestro) tentativo di riforma della figura del segretario comunale operato tramite L.R. n. 8/2019 limitatamente alla Provincia autonoma di Trento – 4. Conclusioni.

### **1. Premessa**

La definizione del ruolo e, soprattutto, delle funzioni (anche alla luce dell’ampliamento delle mansioni di natura gestionale e manageriale operata attraverso la L. n. 124/2015) ricoperti dal segretario comunale all’interno del sistema delle autonomie locali rappresenta un tema particolarmente dibattuto sia in dottrina che in giurisprudenza, in relazione al quale la sentenza n. 23 del 22 febbraio 2019 della Corte Costituzionale – pur sancendo la legittimità costituzionale dell’art. 99, commi 1, 2 e 3 del T.U.E.L. (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) – ha lasciato irrisolti non pochi aspetti problematici.

Se da un lato, infatti, la Consulta ha chiarito come la scelta operata dal Legislatore relativamente alla nomina del segretario comunale da parte del sindaco, alla durata del suo incarico presso l’ente territoriale ove si instaura il relativo rapporto di servizio e – soprattutto – alla decadenza automatica dall’incarico di segretario comunale in concomitanza alla cessazione del mandato del sindaco che ne ha disposto la nomina (con contestuale facoltà per il sindaco neoeletto di non servirsi necessariamente del segretario in carica) si presenti come riflesso di un *“non irragionevole punto di equilibrio tra le ragioni dell’autonomia degli enti locali, da un parte e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall’altro”*<sup>1</sup>, non si può tuttavia non constatare come la Consulta abbia argomentato la propria decisione basandosi esclusivamente sul principio di ragionevolezza, tralasciando di pronunciarsi in merito ai profili di compatibilità costituzionale dell’art. 99 T.U.E.L. con l’altro importato principio enunciato dall’art. 97 Cost., ovvero sia il principio di imparzialità.

Con riferimento agli enti locali, è innegabile come il nucleo principale delle funzioni attribuite al segretario comunale (basti ricordare il suo ruolo di ufficiale rogante o le responsabilità recentemente affidategli in tema di lotta alla corruzione e di trasparenza) rifletta il suo indiscutibile ruolo di garante della legalità e dell’imparzialità dell’operato dell’amministrazione. Lasciando tuttavia invariata l’architettura delineata dall’art. 99 T.U.E.L. e ponendo in rilievo unicamente la ragionevolezza della scelta fatta dal Legislatore nel tentativo di bilanciare esigenze confliggenti, non si può non condividere quanto evidenziato da autorevole dottrina, ovvero sia che *“le modalità della sua [del segretario] nomina, sostituzione e rimozione dall’incarico [...] seguono una logica diversa da quella di un organo che deve esercitare funzioni di tutela della legalità, correttezza e imparzialità*

---

<sup>1</sup> C. Cost., sent. 22 febbraio 2019, n. 23, par. 6 del Considerato in diritto. Per un’analisi approfondita della pronuncia, si segnalano tra gli altri, senza pretese di esaustività: G. BOGGERO, *I segretari comunali restano “tra color che son sospesi”*: lo *spoils-system* non lede l’imparzialità della pubblica amministrazione, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2019, pp. 61-67 e A. MITROTTI, *Considerazioni sulla tormentata figura del segretario comunale dopo la sentenza n. 23/2019 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 4/2020, pp. 134-145.

*amministrativa e paradossalmente ripetono i meccanismi di nomina di chi è chiamato ad esercitare funzioni di direzione generale".<sup>2</sup>*

Ecco perché appare quanto mai necessario introdurre una serie di misure atte a consentire al segretario comunale di riacquistare la sua vera fisionomia di soggetto garante dell'imparzialità dell'azione amministrativa dell'ente territoriale, se non nella fase di accesso e permanenza nel servizio (strada non più percorribile a fronte del pronunciamento della Consulta) quantomeno nel suo quotidiano operare, depurando innanzitutto quanto più possibile la funzione *segretariale in primis* dall'impropria commistione con quella *dirigenziale*<sup>3</sup> ma anche dalla vincolatività esclusiva ai parametri di controllo statali (va ricordato lo status giuridico *sui generis* del segretario comunale, il quale intrattiene da un lato il proprio rapporto d'ufficio con il Ministero dell'Interno e, dall'altro, il proprio rapporto di servizio con l'ente territoriale presso cui si instaura l'impiego).

In questa prospettiva, può risultare interessante tracciare un parallelismo con il meccanismo di accesso alla carriera e di permanenza nel servizio del segretario comunale vigente nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dove in virtù della competenza legislativa primaria attribuita alla Regione (ex art. 4 D.P.R. n. 670/1972), la materia dell'ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni risulta disciplinata dalla L.R. n. 2/2018, altrimenti nota come C.E.L. (Codice degli Enti Locali). Meccanismo che la Provincia autonoma di Trento ha recentemente messo in discussione a seguito dell'approvazione della L.R. n. 8/2019 collegata alla legge regionale di stabilità 2020. La novella introdotta dal legislatore regionale, come si esporrà meglio in seguito, è stata tuttavia impugnata lo scorso 13 febbraio 2020 dal Governo per diversi profili di non conformità alla Carta costituzionale con particolare riferimento all'art. 3.

Al di là delle differenze territoriali e delle criticità ravvisabili, ciò che emerge preponderantemente è, da un lato, l'estrema duttilità e, dall'altro, l'imprescindibilità del segretario comunale nel quotidiano operare degli enti territoriali, in virtù del suo essere un professionista poliedrico a servizio della comunità e dell'amministrazione presso cui è incardinato.

## **2.1 La figura del segretario comunale nel quadro delineato dal T.U.E.L.: accesso e permanenza in servizio. Problematiche e criticità (cd. *spoils system*) insite nell'attuale dettato normativo del T.U.E.L.**

Con riferimento al quadro nazionale, l'accesso alla carriera di segretario comunale risulta essere disciplinato dal combinato disposto di più disposizioni normative, nella fattispecie l'art. 98 del T.U.E.L. (albo nazionale) e l'art. 13 del D.P.R. n. 465/1997 (accesso in carriera), articolo quest'ultimo che è stato interessato da diverse modifiche<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> A. PIRAINO, *La funzione segretariale nel sistema delle autonomie locali, in Costituzione e spoils system. Il caso dei segretari comunali arriva alla Consulta. Atti del seminario tenuto il 5 ottobre 2018 presso il Dipartimento di Economia e Management dell'Università degli studi di Brescia*, (a cura di) Nadia Maccabiani, pp. 61-72, <https://www.segretaricomunalivighenzi.it/28-11-2018-costituzione-e-spoils-system-il-caso-dei-segretari-comunali-arriva-alla-consulta>

<sup>3</sup> A. PIRAINO, *La funzione segretariale nel sistema delle autonomie locali*, p. 66.

<sup>4</sup> Nello specifico, si allude alle novità introdotte dall'art. 1, comma 524, L. n. 296/2006 (che hanno riguardato l'ente banditore del corso-concorso per l'accesso in carriera dei segretari comunali e provinciali, illo tempore individuato nell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, nonché la durata complessiva del corso-concorso, ridotta da due anni a 12 mesi) e dall'art. 7, comma 31-ter, L. n. 122/2010 (che ha soppresso la predetta Agenzia, prevedendo che ad essa succedesse a titolo universale il Ministero dell'Interno).

In particolare, è preliminarmente necessario vincere un concorso pubblico per esami indetto dal Ministero dell'Interno che dà la possibilità di partecipare in qualità di borsista al successivo corso-concorso selettivo di formazione denominato Co.A (corso di accesso in carriera), la cui durata complessiva è pari ad un anno (nove mesi di corso teorico, seguiti da tre mesi di tirocinio pratico presso uno o più enti locali). Al termine del corso-concorso, se collocati utilmente in graduatoria, si ottiene l'iscrizione all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali di cui all'art. 98 T.U.E.L., il quale è suddiviso in tre fasce di carriera (si parte dalla fascia C per progredire sino alla fascia A).

Una volta completato il percorso formativo e conseguita l'abilitazione per l'iscrizione nella prima fascia professionale dell'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, l'accesso in servizio segue le (controverse) previsioni di cui all'art. 99 T.U.E.L. Il Legislatore ha, infatti, previsto che il segretario comunale venga nominato direttamente dal sindaco<sup>5</sup>, il quale lo sceglie tra gli iscritti all'albo di cui all'art. 98 T.U.E.L. La durata dell'incarico del segretario comunale nell'ente territoriale presso cui si instaura il rapporto di servizio non solo corrisponde a quella del mandato del sindaco che lo ha nominato ma, soprattutto, cessa automaticamente con la cessazione del mandato del sindaco che ne ha disposto la nomina.

Sia la nomina discrezionale del segretario comunale da parte del sindaco (seppur da effettuarsi con riguardo a soggetti in possesso di un'abilitazione che ne attesti le necessarie competenze tecnico) che, in particolare, la decadenza *ad nutum* dall'incarico con la cessazione del mandato dell'organo esecutivo monocratico sono stati oggetto di numerose critiche da parte della dottrina. Il rischio (neanche troppo paventato) è l'introduzione del carattere fiduciario nel rapporto intercorrente tra sindaco e segretario comunale<sup>6</sup> e la conseguente compressione dell'imparzialità che da sempre contraddistingue l'operato del segretario comunale ma – soprattutto – l'estensione dell'applicabilità del cd. meccanismo dello *spoils system*<sup>7</sup> anche alla particolare figura del segretario

---

<sup>5</sup> La nomina del segretario comunale rimessa unicamente al sindaco rappresenta l'ultima tappa di un percorso che ha avuto origine con la nascita del Regno d'Italia: in un primo momento il segretario comunale veniva infatti nominato da consiglio comunale, scelto fra gli abilitati all'esercizio della professione conseguita per esami presso le prefetture (art. 10 Allegato A, L. n. 2248/1865). In epoca fascista il segretario comunale diventa a tutti gli effetti un dipendente statale, nominato dal Ministero dell'Interno e longa manus di quest'ultimo nelle vesti di controllore (politico) dell'ente locale per conto dello Stato (L. 1953/1928). Con l'avvento dell'assetto repubblicano, si è via via accentuato il trend di progressivo smarcamento dalle strutture centralistiche statali: se in un primo momento la nomina del segretario comunale veniva infatti prevista d'intesa tra il Ministero dell'Interno e il sindaco (L. n. 549/1995), la successiva Legge Bassanini è arrivata ad attribuire esclusivamente al sindaco il potere di nomina del segretario comunale, impostazione che rimasta sostanzialmente invariata sino ai giorni nostri (l'unica variazione significativa rispetto al quadro introdotto dalla L. 127/1997 consiste nel fatto che il segretario comunale – quanto al rapporto d'ufficio – non è più un dipendente dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali ma è tornato ad essere un funzionario statale, incardinato presso il Ministero dell'Interno).

<sup>6</sup> Particolarmente significative sul punto le considerazioni di A. PIRAINO, secondo cui la nomina del segretario comunale ad opera del sindaco altro non significa che "la chiamata fiduciaria da parte del vertice politico locale di un pubblico ufficiale tenuto ad assicurare, da un alto, il buon andamento secondo gli indirizzi politico-amministrativi del governo in carica e, dall'altro, l'imparzialità dell'azione amministrativa", cancellando di fatto il principio di imparzialità "che in nessun caso potrebbe essere assicurato da un organo nominato da un soggetto politico i cui atti egli è poi chiamato a valutare da una posizione di dipendenza funzionale".

<sup>7</sup> Lo *spoils system* è un istituto giuridico di derivazione statunitense, in applicazione del quale viene riconosciuto agli organi politici (su tutti, il Governo ma anche il sindaco, per i fini che qui interessano) il potere di nominare una parte del personale amministrativo come di stretta estrazione fiduciaria. L'ordinamento giuridico italiano prevede una forma specifica di *spoils system* applicato agli incarichi dirigenziali apicali delle amministrazioni statali, le cui attività sono strettamente connesse con gli indirizzi politico-amministrativi dell'esecutivo in carica (art. 19, comma 8, D.Lgs. n. 165/2001): tale disposizione prevede infatti che gli incarichi apicali in questione cessino automaticamente decorsi 90 giorni dal voto sulla fiducia ottenuto dal governo subentrante. I presupposti per l'applicazione del meccanismo dello *spoils system* (come evidenziato dalla sentenza della Cassazione civile, Sez. lavoro, 5 maggio 2017, n. 11015 ma anche da diverse pronunce della Consulta, ex multis sent. n. 52 del 10 marzo 2017, n. 269 del 15 dicembre 2016, n. 246 del 25

comunale. Ma quest'ultimo non può essere assimilato al *city manager* o, estendendo la visione al di fuori del perimetro dell'ente locale, a figure quali il direttore di dipartimento o il segretario generale di ministero (o della Presidenza del Consiglio dei Ministri), alla luce di numerosi parametri che oggettivamente comprovano il suo ruolo di garante della legalità e imparzialità dell'azione amministrativa dell'ente locale globalmente<sup>8</sup> considerato:

- il segretario comunale, quando svolge “compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente” lo fa “in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti” (art. 97, comma 2, T.U.E.L.). Parimenti, quando “sovrintende” allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne “coordina” l'attività (art. 97, comma 4, T.U.E.L.) lo fa sempre vigilando e raccordando in modo *paritario* le attività che svolge la dirigenza<sup>9</sup>;
- il segretario comunale risulta oltretutto essere il soggetto referente per la prevenzione e la repressione del fenomeno corruttivo nelle amministrazioni locali (ex art. 7 L. n. 190/2012) nonché il soggetto responsabile in ordine alla regolarità amministrativo-contabile del comune (ex art. 3 D.l. 174/2012).<sup>10</sup> A ciò va aggiunto che il segretario comunale, oltre ad essere il garante della regolarità del procedimento di consultazione elettorale, è altresì titolare del potere sostitutivo dei dirigenti locali in caso di inerzia nella definizione dei procedimenti amministrativi (ex art. 1 D.l. 5/2012). Tali prerogative enfatizzano il ruolo di organo di controllo ricoperto dal segretario comunale all'interno dell'ente locale;
- il segretario comunale – su richiesta del comune – esercita inoltre la funzione rogatoria, rogando i contratti nei quali l'ente è parte e autenticando le scritture private e gli atti unilaterali nell'interesse dell'ente (art. 97, comma 4, lett. c) T.U.E.L.). È pacifico come tale

---

luglio 2011 e n. 161 del 20 maggio 2008) sono da rinvenire nell'apicalità e nella fiduciarità dell'incarico assegnato dall'organo politico. Per maggiori approfondimenti in tema di spoils system, si segnala, tra gli altri, A. MITROTTI, *L'endemica tensione tra merit system e spoils system, alla luce del ruolo dei Segretari comunali*, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 4/2019.

<sup>8</sup> È infatti doveroso ricordare che l'apporto collaborativo e di assistenza giuridico-amministrativa del segretario comunale viene prestato da quest'ultimo non solo nei confronti del sindaco ma, più in generale, nei confronti degli “organi dell'ente” (art. 97, comma 2, T.U.E.L.), quindi, a parte che con la Giunta, anche con il Consiglio dove siede l'opposizione e gli stessi singoli consiglieri. Si tratta di una precisazione che evidenzia, ancora una volta, come il segretario comunale si configuri quale “organo certamente tecnico, certamente di controllo finalizzato a favorire il pieno rispetto della legalità all'interno dell'ente comunale quale che sia la scelta che venga concretamente assunta dall'amministrazione e in primis dal sindaco”. Quello ricoperto dal segretario comunale è un ruolo di controllo interno “di natura schiettamente collaborativa rivolto a valutare preventivamente la legittimità degli atti e delle procedure che conducono a quegli atti che non postula affatto adesione politica all'operato degli amministratori”. Così A. D'ANDREA, *Conclusioni: una riforma possibile*, in *Costituzione e spoils system. Il caso dei segretari comunali arriva alla Consulta. Atti del seminario tenuto il 5 ottobre 2018 presso il Dipartimento di Economia e Management dell'Università degli studi di Brescia*, (a cura di) Nadia Maccabiani, p. 105.

<sup>9</sup> A. PIRAINO, *La funzione segretariale nel sistema delle autonomie locali*, p. 69. Si tratta di un punto evidenziato anche dalla difesa delle parti nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi 1, 2 e 3 del T.U.E.L. promosso dal Tribunale ordinario di Brescia: il segretario comunale, quale ‘vertice apicale dell'ente locale’, svolge infatti “funzioni di amministrazione attiva e di coordinamento della dirigenza, distinte da quelle del direttore generale, di ‘diretta collaborazione con gli organi politici dell'ente, perseguimento indirizzi ed obiettivi e predisposizione del piano degli obiettivi’” (C. Cost., sent. 22 febbraio 2019, n. 23, par. 6.3.2. del Considerato in fatto).

<sup>10</sup> Non va poi dimenticato che negli enti locali il segretario comunale oltre ad essere il responsabile per la prevenzione della corruzione è, al contempo, il responsabile per la trasparenza (ex art. 43, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013), con compiti di controllo e supervisione sull'adempimento da parte dell'apparato amministrativo degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, garantendo al contempo la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate. Sul novero delle funzioni svolte dal segretario comunale e, in particolare, sui suoi compiti di collaborazione con gli organi politici vedasi A. SCARSELLA, *I compiti di collaborazione del segretario comunale con gli organi di governo: un tertium genus fra funzioni di indirizzo e di gestione?*, in *Comuni d'Italia*, n. 9/2018, pp. 13-28.

funzione non possa che essere connessa alla posizione di neutralità ed imparzialità del segretario comunale rispetto agli interessi trattati<sup>11</sup>;

- il segretario comunale, qualora l'ente locale non abbia responsabili dei servizi, è il soggetto chiamato ad esprimere il parere di regolarità tecnica di cui all'art. 49 T.U.E.L., in relazione alle sue competenze (ex artt. 49, comma 2 e 97, comma 4, lett. b) T.U.E.L.). Se si dovesse riconoscere nel segretario comunale una figura politica, è pacifico come il rilascio di tale parere (che, va ricordato, è un "presupposto di legittimità delle deliberazioni di giunta e di consiglio, da cui entrambi gli organi possono discostarsi soltanto fornendo adeguata motivazione") ad opera del segretario comunale configurerebbe una chiara ipotesi di conflitto di interessi, a scapito del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione.<sup>12</sup>

Vero è che il novero delle funzioni attribuite al segretario comunale è stato via via sempre più ampliato, riconoscendo in particolare in capo a tale soggetto anche funzioni gestionali (come ad esempio la funzione di sovrintendenza di cui all'art. 97, comma 4, lett. e) T.U.E.L.). Si tratta, tuttavia, come evidenziato dalla dottrina, di funzioni "di natura mista e soprattutto sono eventuali" il che significa che si attivano rispettivamente "qualora non sia presente il direttore generale [...] ovvero si tratti di funzioni conferite per statuto, regolamento o atto del sindaco". Appare pertanto condivisibile l'orientamento che rimarca la necessità di distinguere in seno alle funzioni del segretario comunale tra funzioni *necessarie* e funzioni *eventuali*<sup>13</sup>, evidenziando in particolare come queste ultime – in quanto non tipiche – non vanno in ogni caso ad intaccare il ruolo del segretario comunale quanto alla garanzia e alla tutela del buon andamento dell'ente.

In sintesi, nonostante le modalità di nomina, sostituzione e rimozione dall'incarico previste dal T.U.E.L. con riferimento al segretario comunale sembrerebbero confermare l'esistenza del carattere della fiduciarietà nel rapporto che lega quest'ultimo al sindaco, un'attenta disanima del ruolo e delle funzioni esercitate dal segretario comunale non può che concludere la sua natura di organo posto a presidio della legalità e dell'imparzialità dell'operato dell'ente territoriale. Nella figura del segretario comunale, infatti, pur in una logica di ovvia e necessaria collaborazione con gli organi elettivi del comune, è ravvisabile una 'triplice dimensione': quella di consulente tecnico dell'amministrazione, esperto in ordine ai profili giuridici ma anche sui temi contabili e di organizzazione del personale; quella di garante della legalità e della correttezza dell'azione amministrativa; quella di pubblico ufficiale rogante. Manca, insomma, il carattere della fiduciarietà, chiaramente ravvisabile invece nel rapporto sindaco – direttore generale. Di conseguenza, il segretario comunale, non essendo "un dirigente-collaboratore diretto del sindaco [...] ma un controllore dell'operato dell'ente"<sup>14</sup> deve essere sottratto al meccanismo dello *spoils system*.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> T. TESSARO, *Una moderna araba fenice. Focus sullo status e ruolo del segretario comunale*, in *Comuni d'Italia*, n. 9/2018, pp. 1-9, che a sua volta rinvia a M. LUCCA, *La funzione rogatoria del segretario comunale e i diritti di rogito*, in *Comuni d'Italia*, n. 9/2018, pp. 40-56.

<sup>12</sup> C. Cost., sent. 22 febbraio 2019, n. 23, par. 7.2. del Considerato in fatto.

<sup>13</sup> Così T. TESSARO, *Una moderna araba fenice. Focus sullo status e ruolo del segretario comunale*, p. 8 e difesa delle parti nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi 1, 2 e 3 del T.U.E.L. promosso dal Tribunale ordinario di Brescia (C. Cost., sent. 22 febbraio 2019, n. 23, par. 6.3.2. e 7.2 del Considerato in fatto).

<sup>14</sup> A. PIRAINO, *La funzione segretariale nel sistema delle autonomie locali*, p. 70.

<sup>15</sup> Ciò in virtù dell'assenza di uno dei due presupposti legittimanti l'applicazione del meccanismo dello *spoils system* con riguardo alla particolare figura del segretario comunale. Sul punto, si riporta quanto enunciato dalla già ricordata sentenza della Cassazione civile, Sez. lavoro, 5 maggio 2017, n. 11015, la quale ha precisato che "le uniche ipotesi in cui l'applicazione dello 'spoils system' può essere ritenuta coerente con i principi costituzionali sono quelle nelle quali si riscontrano i requisiti della 'apicalità' dell'incarico nonché della 'fiduciarietà' della scelta del soggetto da nominare, con la ulteriore specificazione che tale 'fiduciarietà', per legittimare l'applicazione dell'indicato meccanismo, deve essere

## 2.2 La sentenza n. 23/2019 della Corte Costituzionale sull'applicabilità dello *spoils system* alla particolare figura del segretario comunale: la contraddittoria presa di posizione della Consulta

Con la sentenza n. 23 del 22 febbraio 2019 la Consulta si è espressa sulla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Brescia (mediante ordinanza datata 11 settembre 2017) in riferimento all'art. 97 Cost. dell'art. 99 del T.U.E.L.

Nello specifico, il giudice *a quo* aveva ritenuto rilevante ai fini del proprio giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale in relazione alla portata prescrittiva dell'art. 99 del T.U.E.L. nella parte in cui venisse esteso al segretario comunale il meccanismo dello *spoils system*, denunciando sul punto un potenziale contrasto con il parametro costituzionale dell'art. 97. Come evidenziato da autorevole dottrina, la tesi del Tribunale Ordinario di Brescia risultava argomentata sulla base del presupposto di diritto per cui *“il celebre procedimento dello spoils system [...] non ricorrerebbe legittimamente anche per la figura del Segretario comunale, a pena, cioè, di voler incidere (e comunque potenzialmente pregiudicare) la continuità, l'efficacia nonché l'efficienza dell'azione amministrativa degli Enti comunali, oltre che, non di meno, il fondamentale principio dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione”*<sup>16</sup>.

La Consulta ha dichiarato inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, comma 1, T.U.E.L. con riferimento all'art. 97 Cost.<sup>17</sup> ma – soprattutto – ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 2 e 3 della medesima disposizione normativa con riferimento all'art. 97 Cost.

Più specificamente, la Corte Costituzionale – ampliando le maglie della propria precedente linea interpretativa sviluppata in tema di *spoils system* (se non addirittura, come evidenziato dalla dottrina, giungendo a contraddirla)<sup>18</sup> ed enfatizzando in particolare i compiti di 'consulente' degli organi politici<sup>19</sup> e di supervisione gestoria svolti dal segretario comunale – è giunta a concludere che la decadenza *ad nutum* dall'incarico contemplata dal secondo comma dell'art. 99 T.U.E.L. si presenti

---

intesa come preventiva valutazione soggettiva di consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico, che di volta in volta viene in considerazione come nominante”. È pacifico come per ricoprire l'incarico di segretario comunale non sia necessaria la personale adesione agli orientamenti politici del sindaco; lo stesso può dirsi con riferimento alla circostanza che il segretario comunale – non partecipando alla campagna elettorale, non avendo 'colore politico' e collaborando non solo con il sindaco ma anche con tutti gli organi e gli uffici del comune – non può in alcun modo essere considerato parte dello 'staff del sindaco' (cfr. C. Cost., sent. 22 febbraio 2019, n. 23, par. 3 e 7.1 del Considerato in fatto).

<sup>16</sup> A. MITROTTI, *Considerazioni sulla tormentata figura del segretario comunale dopo la sentenza n. 23/2019 della Corte costituzionale*, p. 135.

<sup>17</sup> La Corte Costituzionale ha argomentato la propria decisione evidenziando come, nel caso di specie, non fosse stata data dal rimettente alcuna spiegazione circa la necessità di fare applicazione nel giudizio a quo (nel quale venivano in rilievo unicamente i commi 2 e 3 dell'art. 99 T.U.E.L.) della norma che riconosce al sindaco il potere di nomina. Conseguentemente, non è stata nemmeno illustrata la ragione in virtù della quale la decisione sulla relativa questione di legittimità costituzionale sarebbe risultata pregiudiziale per la definizione del processo principale.

<sup>18</sup> Così A. MITROTTI, *Considerazioni sulla tormentata figura del segretario comunale dopo la sentenza n. 23/2019 della Corte costituzionale*, p. 137.

<sup>19</sup> Secondo la Consulta, le funzioni di collaborazione e assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente locale (finalizzate ad assicurare la conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti) svolte dal segretario comunale così come le funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta conterrebbero in verità anche un *quid pluris*, in quanto alluderebbero ad un ruolo ulteriore del segretario comunale consistente nella coadiuvazione e nel supporto al sindaco e alla giunta nella fase preliminare della definizione dell'indirizzo politico-amministrativo, fase che quindi non potrebbe non risultare influenzata dalle indicazioni del segretario comunale.

come riflesso di un “*non irragionevole punto di equilibrio tra le ragioni dell’autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall’altro*”.

Secondo la Corte, le modalità di nomina, sostituzione e rimozione dall’incarico previste dal T.U.E.L. con riferimento al segretario comunale sono pertanto da ritenersi compatibili con il principio di ragionevolezza. Ma lo stesso non può dirsi con riferimento all’altro principio espresso dall’art. 97 Cost., ovvero il principio di imparzialità, il quale parrebbe invece essere stato fatalmente ed erroneamente assorbito nelle motivazioni della sentenza della Consulta<sup>20</sup>.

A tal proposito, paiono particolarmente significative le considerazioni di A. Piraino, secondo cui la scelta discrezionale e senza motivazioni del sindaco – che ignora la valutazione del merito come invece prevede il rapporto di pubblico impiego – o la decadenza *ad nutum* dall’incarico alla scadenza del mandato del sindaco, senza alcuna considerazione dei risultati conseguiti dal segretario comunale e senza la possibilità per quest’ultimo di difendersi in contraddittorio, infrangono il principio della continuità dell’azione amministrativa del ‘funzionario’ pubblico, collocandolo tra i protagonisti dell’elaborazione e determinazione dell’indirizzo politico e, quindi, non più tra i titolari dei poteri di gestione e (soprattutto) di controllo propri degli operatori amministrativi e facendo così letteralmente saltare ogni separazione tra politica e amministrazione (come invece sancisce l’art. 97 Cost.).<sup>21</sup>

Il segretario comunale, proprio in virtù del suo ruolo di garante della legalità e dell’imparzialità dell’operato dell’amministrazione e più di qualsiasi altro funzionario pubblico, dovrebbe – *a fortiori* – essere messo “*debitamente al riparo da meccanismi (come lo spoils system) potenzialmente in grado di pregiudicare l’esercizio ‘indipendente’ delle proprie nevralgiche funzioni di oggettiva collaborazione, assistenza, consulenza, coordinamento, nonché di sovrintendenza amministrativa nei confronti degli Organi dell’Ente comunale*”<sup>22</sup>.

### **3.1 La figura del segretario comunale nel quadro delineato dal C.E.L.: le peculiarità del modello vigente in Trentino-Alto Adige/Südtirol**

Il meccanismo di accesso alla carriera e di permanenza nel servizio del segretario comunale vigente nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol rappresenta un *unicum* rispetto al quadro nazionale.

Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol riconosce, infatti, in capo alla Regione la competenza legislativa primaria con riferimento alla materia dell’ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni (ex art. 4 D.P.R. n. 670/1972). Conseguentemente, in virtù delle previsioni statutarie, tale materia risulta disciplinata dalla L.R. 3 maggio 2018, n. 2 e s.m., altrimenti nota come C.E.L. (Codice degli Enti Locali)<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Sulle molteplici criticità ravvisate a latere della decisione della Consulta, si segnala, tra gli altri, il contributo di G. VANGI, *Sentenza della Corte Costituzionale n. 23/2019 – Segretari comunali e spoil system*, cfr. <https://www.segretaricomunalivighenzi.it/27-02-2019-sentenza-della-corte-costituzionale-n-23-2019-segretari-comunali-e-spoil-system>

<sup>21</sup> A. PIRAINO, *La funzione segretariale nel sistema delle autonomie locali*, pp. 69-70.

<sup>22</sup> A. MITROTTI, *Considerazioni sulla tormentata figura del segretario comunale dopo la sentenza n. 23/2019 della Corte costituzionale*, p. 144.

<sup>23</sup> Il Codice degli Enti Locali è visionabile al seguente link:

[http://www.regione.taa.it/Moduli/1167\\_Codice%20degli%20enti%20locali%20ITALIANO%20libretto%20con%20modif%20legge%201\\_2021%20def.pdf](http://www.regione.taa.it/Moduli/1167_Codice%20degli%20enti%20locali%20ITALIANO%20libretto%20con%20modif%20legge%201_2021%20def.pdf)

Nello specifico, il Legislatore regionale ha previsto che le giunte provinciali di Trento e di Bolzano, per delega della Regione, organizzino alternativamente (di norma ogni due anni) corsi abilitanti alle funzioni di segretario comunale, ai quali possono partecipare i cittadini italiani in possesso di una laurea nelle classi delle lauree specialistiche in giurisprudenza, scienze dell'economia, scienze della politica, scienze delle pubbliche amministrazioni, scienze economico-aziendali, teoria e tecnica della formazione e dell'informazione giuridica ovvero di un diploma di laurea equiparato alle stesse classi delle lauree specialistiche (art. 143, comma 1, C.E.L.).

Contestualmente, le giunte provinciali istituiscono una commissione incaricata di sovrintendere all'organizzazione e allo svolgimento del corso abilitante. In particolare, spetta a tale commissione delineare il programma didattico del corso, il quale deve essere strutturato sulla scorta delle indicazioni dell'art. 145 C.E.L. (almeno 450 ore di insegnamento teorico-pratico nelle materie individuate con decreto del Presidente della Regione su conforme deliberazione della giunta<sup>24</sup>, cui si aggiunge un periodo di esperimento pratico della durata di tre mesi presso un comune della Provincia). La durata del corso è di circa un anno a partire dalla data d'inizio delle lezioni (collocata generalmente a febbraio) e comprende il periodo di insegnamento, l'interruzione estiva e l'esperimento pratico.

Dopo aver frequentato con profitto la parte di insegnamento teorico-pratico del corso e una volta concluso il tirocinio formativo presso l'amministrazione comunale indicata, i candidati sono ammessi all'esame finale. Questo consta di una prova scritta e di una prova orale aventi ad oggetto le materie di insegnamento del corso abilitante<sup>25</sup> nonché di una prova pratica consistente nella redazione di un atto amministrativo (art. 146 C.E.L.).<sup>26</sup>

Alla valutazione dei candidati provvede un'apposita commissione esaminatrice, la cui composizione – limitatamente al corso abilitante alle funzioni di segretario comunale indetto dalla Provincia autonoma di Bolzano – deve necessariamente adeguarsi alla consistenza dei gruppi linguistici quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione (ex art. 147, comma 4, C.E.L.). Nello

---

<sup>24</sup> Si allega, per completezza, il bando del 14° corso abilitante alle funzioni di segretario/a comunale indetto dalla Provincia autonoma di Bolzano in esecuzione del D.P.P. n. 15772/2019: <https://civis.bz.it/seca-resource?id=1042824&serviceID=1002980&lang=it>. Come precisato dall'art. 144 C.E.L., il numero dei partecipanti da ammettere al corso abilitante alle funzioni di segretario comunale è limitato e stabilito dalla Provincia che si assume l'onere di organizzare il corso (in genere, sono ammessi 50 corsisti). Nel caso in cui le domande di iscrizione superino il numero massimo previsto nel bando, l'ammissione avviene tramite un esame di preselezione.

<sup>25</sup> Di seguito l'elenco delle materie che costituiscono oggetto di insegnamento del corso: istituzioni di diritto comunitario; diritto costituzionale; diritto amministrativo (con particolare approfondimento nelle materie dei contratti pubblici e dei servizi pubblici locali); diritto degli enti locali, con focus sui profili organizzativi e funzionali dei medesimi; principi di diritto civile; diritto commerciale (con particolare approfondimento della disciplina delle società); principi di diritto penale (codice penale: libro I; libro II: titoli II e VII); diritto del lavoro e legislazione sociale; diritto regionale con particolare approfondimento dell'assetto statutario della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol; normativa in materia di catasto e tavolare in vigore nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol; diritto tributario; contabilità e finanza degli enti locali; ordinamento dei comuni, del personale dei comuni e degli aspetti contabili e finanziari dei comuni della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol; disciplina regionale sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali; disciplina (della provincia territorialmente interessata) diretta o estesa ai comuni della provincia stessa (in materia, ad esempio, di procedimento amministrativo, urbanistica, commercio, opere pubbliche e attività contrattuale, attività contabile, gestione dei servizi pubblici); attività notarile del segretario e redazione di contratti; tecnica normativa e amministrativa; assistenza tecnica all'attività istituzionale degli organi comunali; principali aspetti dell'attività manageriale nella gestione dell'ente locale (i.e. orientamento al servizio e alla qualità/ruolo dirigenziale/organizzazione dell'attività/controllo di gestione); gestione e valorizzazione delle risorse umane nell'ambito dell'ente pubblico; amministrazione digitale ed e-government; elementi di informatica generale (in particolare di informatica giuridica).

<sup>26</sup> Ogni commissario, in sede di valutazione, dispone di 30 punti per ciascuna prova. Conseguono l'ammissione alla prova orale i candidati che hanno riportato nelle prove scritte la media di 21/30 e non meno di 18/30 in una delle due prove. La prova orale si intende superata se il candidato ha conseguito la votazione di almeno 21/30.



specifico, la commissione risulta composta dai seguenti soggetti: (i) un magistrato, nelle vesti di presidente; (ii) tre docenti di materie amministrative del corso abilitante alle funzioni di segretario comunale; (iii) un segretario comunale di comune di terza classe (o classe superiore), scelto dalla Giunta provinciale su una terna proposta dalle organizzazioni sindacali di categoria.

Dopo il superamento dell'esame finale, i candidati conseguono l'abilitazione alle funzioni di segretario comunale. Per l'effettivo accesso in carriera, giova ricordare che nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol i comuni risultano suddivisi in quattro classi<sup>27</sup> (art. 140 C.E.L.), sulla base del relativo numero di abitanti. Il *cursus honorum* per i segretari comunali abilitati nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol risulta essere il seguente:

- l'assunzione in ruolo dei segretari comunali nei comuni più piccoli (quarta classe) è deliberata dal *consiglio comunale* a seguito di concorso per titoli ed esami (nello specifico, sono previste una prova scritto-teorica, una prova scritto-pratica e la prova orale). I titoli sono valutati sulla base dei criteri stabiliti con D.P.Reg. 11 luglio 2012, n. 7/L. Possono partecipare al concorso i cittadini italiani che sono in possesso del certificato abilitante alle funzioni di segretario comunale o segretari comunali in servizio (ex art. 149 C.E.L.)<sup>28</sup>;
- per quanto concerne i comuni di terza classe, la nomina a segretario comunale è deliberata dal *consiglio comunale*, in base al risultato di un concorso comunale per titoli ed esami consistente in una prova scritta, in una prova pratica e in una prova orale. Possono partecipare al concorso: (i) i segretari comunali in servizio di ruolo presso sedi segretarili di terza classe o di quarta classe (in questo caso con almeno tre anni di servizio effettivo nella qualifica); (ii) i segretari comunali che alla data del bando di concorso hanno prestato servizio effettivo (non di ruolo) in qualità di segretario comunale presso sedi segretarili di terza classe (per almeno tre anni) o di quarta classe (per almeno cinque anni); (iii) i vicesegretari comunali di prima, seconda e terza classe in possesso del certificato di abilitazione alle funzioni di segretario comunale (ex art. 150 C.E.L.)<sup>29</sup>;
- relativamente ai comuni di seconda classe, la nomina è disposta dal *consiglio comunale* in base al risultato di un concorso comunale per titoli ed esami, il quale si articola in una prova scritta (illustrazione e redazione di un provvedimento amministrativo comunale) e in una prova orale, concernente la risoluzione di problemi pratici di amministrazione comunale. Possono partecipare al concorso: (i) i segretari comunali in servizio di ruolo presso sedi segretarili di seconda classe, di terza classe (in questo caso con almeno tre anni di servizio

---

<sup>27</sup> Come indicato nell'Allegato B del C.E.L., i comuni della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol sono classificati secondo il seguente schema: (i) comuni di quarta classe (con popolazione fino a 2.000 abitanti); (ii) comuni di terza classe (con popolazione superiore a 2.000 e fino a 10.000 abitanti); (iii) comuni di seconda classe (con popolazione superiore a 10.000 abitanti e fino a 65.000 abitanti) e, infine, (iv) comuni di prima classe (con popolazione oltre i 65.000 abitanti). A tal proposito, è interessante rilevare come – benché in Alto Adige/Südtirol l'unico comune di prima classe risulta essere il capoluogo di provincia – anche il comune di Merano (la cui popolazione si aggira sui 40.000 abitanti) sia stato inserito nel novero dei comuni di prima classe.

<sup>28</sup> Ai sensi dell'art. 149, comma 4, C.E.L. il contratto individuale di lavoro precisa la durata minima della permanenza presso la sede segretarile, da contenere in un periodo compreso tra uno e tre anni, con decorrenza dall'effettiva assunzione del servizio. In assenza di una previsione contrattuale, il segretario deve rimanere nella sede per almeno due anni.

<sup>29</sup> Qualora non sia stata presentata alcuna domanda di partecipazione al concorso ovvero nessuno abbia partecipato al concorso o, ancora, nessuno lo abbia superato, l'art. 150, comma 3, C.E.L. prevede che "possono essere ammessi al successivo nuovo concorso coloro che sono in possesso dell'abilitazione alle funzioni di segretario comunale con almeno un anno di servizio effettivo in qualità di segretario comunale, nonché i dipendenti di enti pubblici in possesso dell'abilitazione alle funzioni di segretario comunale, che alla data del bando abbiano un'anzianità di servizio di almeno tre anni e sei mesi in una qualifica non inferiore alla settima".

effettivo di ruolo nella qualifica) nonché di quarta classe (in questo caso con almeno sette anni di servizio effettivo di ruolo nella qualifica); (ii) i vicesegretari generali in servizio di ruolo presso sedi di prima e di seconda classe con almeno, rispettivamente, due anni e quattro anni di servizio di ruolo nella qualifica; (iii) i capi di ripartizione o di strutture equiparate in servizio di ruolo in comuni di prima e di seconda classe della Regione che abbiano svolto l'incarico direttivo o dirigenziale per almeno, rispettivamente, tre anni e sei anni e che siano in possesso del certificato di abilitazione alle funzioni di segretario comunale (ex art. 151 C.E.L.)<sup>30</sup>;

- riguardo, infine, ai comuni di prima classe, l'art. 152 C.E.L. prevede che la nomina a segretario comunale sia disposta dal *consiglio comunale* in base al risultato di un concorso comunale per titoli ed esami, al quale possono partecipare: (i) i segretari generali di prima classe dei ruoli comunali e statali; (ii) i segretari di comuni di seconda classe che, alla data del bando di concorso, hanno prestato in tale qualifica almeno tre anni di servizio effettivo nei ruoli comunali o statali; (iii) i vicesegretari generali di sedi di prima e di seconda classe con almeno, rispettivamente, cinque anni e otto anni di servizio di ruolo nella qualifica; (iv) i capi di ripartizione o di strutture equiparate di comuni di prima e seconda classe della Regione con almeno, rispettivamente, cinque anni e otto anni di servizio nella qualifica che siano in possesso del certificato di abilitazione alle funzioni di segretario comunale.

Alla luce del quadro descritto, emergono pertanto tre differenze sostanziali con il meccanismo di accesso e permanenza in servizio delineato dal T.U.E.L. per coloro che ricoprono il ruolo di segretario comunale:

(i) il requisito del concorso pubblico – condizione necessaria e imprescindibile per accedere al pubblico impiego – viene collocato al termine del percorso formativo, una volta conseguita l'abilitazione alle funzioni di segretario comunale;

(ii) l'assunzione in ruolo (per quanto concerne i comuni di quarta classe) ovvero la nomina a segretario comunale è disposta dal consiglio comunale, ovvero sia dall'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente locale. Si tratta di un aspetto di primaria importanza, che comprova come il ruolo e le funzioni svolte dal segretario comunale si esplicano non nei confronti di una parte politica (nella fattispecie, quella che governa il comune) bensì nei confronti di tutto l'ente territoriale, posto che il segretario comunale è da considerarsi il garante della legalità e dell'imparzialità dell'azione amministrativa;

(iii) non è contemplata la decadenza *ad nutum* dall'incarico: il segretario comunale, una volta vinto il concorso pubblico ed espletato il periodo di prova di cui agli artt. 102 e 157 C.E.L., permane in servizio a tempo indeterminato, salva l'ipotesi di collocamento in disponibilità per sopraggiunta oggettiva incompatibilità ambientale (art. 161 C.E.L.).<sup>31</sup> Si tratta di un altro elemento che rimarca la sua terzietà ed indipendenza rispetto alle vicende politiche che interessano gli organi elettivi del comune.

---

<sup>30</sup> Si rinvia alla nota n. 28 nel caso in cui non sia stata presentata alcuna domanda di partecipazione al concorso ovvero nessuno abbia partecipato al concorso o, ancora, nessuno lo abbia superato, con l'unica differenza data dalla maggiore anzianità di servizio effettivo richiesta in qualità di segretario comunale (due anni), come indicato dall'art. 151, comma 2, C.E.L.

<sup>31</sup> Cui va aggiunta, per completezza, l'ipotesi di risoluzione del contratto per inadempimento secondo le regole civilistiche generali in caso di inadempimento dei doveri d'ufficio.

### 3.2 Il (maldestro) tentativo di riforma della figura del segretario comunale operato tramite L.R. n. 8/2019 limitatamente alla Provincia autonoma di Trento

Il meccanismo di accesso alla carriera e di permanenza nel servizio del segretario comunale delineato dal C.E.L. relativamente alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol è stato recentemente interessato da un intervento normativo piuttosto discusso, in quanto contenente diverse previsioni ritenute non conformi alla Carta costituzionale (in particolare, è stato ritenuto che le novità introdotte dal legislatore regionale con riferimento alla figura del segretario comunale – le quali, va precisato, risultano applicabili ai soli soggetti operanti nel territorio della Provincia autonoma di Trento – implicino la violazione degli artt. 3, 51, 97 e 117, comma 2, lett. l) Cost.). Per questo motivo, lo scorso 13 febbraio 2020 il Governo ha proposto ricorso per legittimità costituzionale ex art. 127 Cost., al fine di investire la Consulta in merito ai profili di illegittimità costituzionale ravvisati nella riforma fortemente caldeggiata dalla Giunta Fugatti.

Il riferimento è alla L.R. 16 dicembre 2019, n. 8 collegata alla legge regionale di stabilità 2020.<sup>32</sup> Mediante l'art. 3, comma 1, lett. g) della legge *de qua* è stato, infatti, introdotto al C.E.L. il nuovo articolo 148-bis recante l'istituzione dell'albo dei segretari degli enti locali per la Provincia di Trento.

Tale disposizione normativa introduce principalmente due novità:

- il nuovo elenco dei segretari degli enti locali per la Provincia autonoma di Trento risulta essere articolato in due sezioni distinte: nella prima è previsto che vengano iscritti, su richiesta, con durata quinquennale (rinnovabile) i soggetti in possesso della laurea e del certificato di abilitazione all'esercizio delle funzioni di segretario comunale rilasciato dai competenti organi statali o dalle Province di Trento e di Bolzano; nella seconda sono iscritti, di diritto, i segretari comunali della Provincia di Trento in servizio a tempo indeterminato;
- viene inoltre previsto che l'incarico possa essere revocato, oltre che per gravi violazioni dei doveri d'ufficio o per le altre cause previste dal contratto collettivo di lavoro, anche nel caso in cui il segretario riceva una valutazione dei risultati negativa per tre anni consecutivi nel corso dell'incarico.

Sono diverse le criticità riscontrate alla L.R. n. 8/2019<sup>33</sup>. In primo luogo pare condivisibile quanto sostenuto dal Governo nel ricorso presentato alla Corte costituzionale, secondo cui l'art. 148-bis, comma 1, C.E.L. è da considerarsi in contrasto con gli articoli 3, 51, comma 1, e 97 Cost. *“laddove prevede, nell'ambito di un unico albo con due distinte sezioni, meccanismi di iscrizione differenziati in ordine sia ai requisiti d'accesso sia alla durata, consentendo che siano inseriti nei ruoli di segretari comunali, con successivo accesso alle relative funzioni, anche soggetti individuati senza alcuna selezione pubblica”*<sup>34</sup>. Consentire l'iscrizione nell'albo dei segretari comunali valido per la Provincia autonoma di Trento anche a soggetti che abbiano conseguito la mera abilitazione alle funzioni di

<sup>32</sup>La legge è consultabile al seguente link: <http://www.regione.taa.it/bur/pdf/I-II/2019/50/N3/N3501901188311.pdf>

<sup>33</sup> Sul punto vedasi, tra gli altri: <https://www.segretari-comunalivighenzi.it/archivio/2019/dicembre/17-12-2019-segretari-comunali-2013-provincia-di-trento-una-nota-di-fedir-dipartimento-segretari-comunali> e <https://www.ladige.it/attualita/2020/02/14/segretari-comunali-scelti-dal-sindaco-il-governo-impugna-la-legge-1.2550464>

<sup>34</sup>

Cfr.

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte\\_costituzionale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-03-25&atto.codiceRedazionale=20C00068](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte_costituzionale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-03-25&atto.codiceRedazionale=20C00068). In merito al ricorso del Governo, vedasi anche: <http://www.affariregionali.gov.it/banche-dati/dettaglioleggeregionale/?id=13594>

segretario comunale (la quale, come noto, non implica il previo superamento di un concorso pubblico, come invece disposto dalla normativa nazionale, in particolare dall'art. 98 T.U.E.L.) comporta, in effetti, sia la violazione del principio della necessità del pubblico concorso per l'accesso al pubblico impiego, sia il principio di uguaglianza *"laddove vengono assoggettati irragionevolmente alla medesima disciplina possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa"*<sup>35</sup>. Anche la possibilità di revoca dall'incarico a seguito di valutazione negativa per tre anni consecutivi nel corso dell'incarico solleva non poche perplessità, soprattutto con riferimento a quanto sancito dall'art. 97, comma 2, Cost. Come evidenziato dal Governo infatti *"il concetto di valutazione negativa, privo di qualsivoglia criterio e di qualsiasi procedura di garanzia, è tale da minare la necessaria autonomia del segretario comunale [...] e compromettere l'imparzialità dell'azione amministrativa, che questi [il segretario], pur nell'ambito di un incarico fiduciario, deve necessariamente garantire"*, contemperando esigenze confliggenti, come già ricordato dalla Consulta nella citata sentenza n. 23/2019.<sup>36</sup> Parimenti, anche la decisione di limitare temporalmente l'iscrizione alla prima sezione dell'albo è da ritenersi in contrasto con il principio di ragionevolezza dell'ordinamento (art. 97 Cost.) laddove si consideri che nel caso della sezione prima, l'iscrizione avviene, a domanda, previo conseguimento di una specifica abilitazione conferita dalla Provincia medesima. Alle criticità ravvisate va poi aggiunto – per completezza – che le novità introdotte dalla L.R. n. 8/2019 *"incidendo sull'accesso alle funzioni e sullo status giuridico economico del pubblico dipendente segretario comunale, in difformità rispetto alla disciplina statale, contrasta[no], altresì, con l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile"*.

#### 4. Conclusioni

Alla luce della panoramica offerta, qual è il futuro del segretario comunale all'interno del sistema delle autonomie locali? Si tratta di una figura da considerarsi ancora necessaria in seno agli enti territoriali o che – al contrario – può essere sostituita da dirigenti apicali che appartengono all'apparato burocratico (come ad esempio i capi ripartizione) o che sono espressione del rapporto fiduciario con gli organi politici (come è il caso del *city manager*)? Possono essere implementate le garanzie a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità dell'operato del segretario comunale?

Si tratta, senza ombra di dubbio, di una figura imprescindibile all'interno degli enti locali: il segretario comunale è, infatti, un professionista che svolge la sua opera di consulenza giuridica e di coordinamento a servizio dell'intera struttura amministrativa del comune. Può essere collocato in un *tertium genus* fra indirizzo e gestione, in quanto *"mette in comunicazione l'uno con l'altra"*, non appartenendo *"né agli uffici di staff – che collaborano direttamente al processo di formazione*

---

<sup>35</sup> Si rinvia alla nota n. 34. Oltretutto, la violazione del principio dell'accesso mediante pubblico concorso trova ulteriore conferma nell'abrogazione degli articoli da 149 a 156 C.E.L. disposta dall'art. 3, comma 1, lett. g) comma 7 L.R. n. 8/2019 (sempre limitatamente alla Provincia autonoma di Trento), disposizioni che prevedono, per le singole classi di segretario comunale l'espletamento di concorsi per titoli ed esami, vieppiù necessari – come sottolineato dal Governo, facendo rinvio alla sentenza n. 23/2019 della Consulta – in ragione della conclamata delicatezza delle funzioni e dei compiti demandati ai segretari comunali dall'ordinamento.

<sup>36</sup> In verità il Governo, nel ricorso per legittimità costituzionale n. 22/2020, pare contraddire sé stesso quando afferma che *"la riforma ordinamentale introdotta dalla legge in esame [la L.R. n. 8/2019] prevede meccanismi di avvalimento a tempo determinato su nomina fiduciaria"*. Gli stessi meccanismi, riscontrati nell'art. 3, comma 1, lett. g) L.R. n. 8/2019, che a detta dell'Esecutivo minano l'autonomia e l'imparzialità del segretario comunale sono, del pari, ravvisabili anche nell'art. 99 T.U.E.L.

*dell'indirizzo politico – né agli uffici di line – che vi danno esecuzione e attuazione”<sup>37</sup>. E' al contempo, come evidenziato da autorevole dottrina, una figura evergreen che si adatta “ai cambiamenti in primis organizzativi, e quindi alla diversa strutturazione dell'ente [...], e in secundis normativi, specialmente in periodi in cui è necessario riscoprire e perseguire l'esigenza di comportamenti e prassi obiettivamente conformi alla legge: assumendo quindi di volta in volta funzioni più specificamente orientate sul versante della garanzia ordinamentale, ovvero anche sul versante dell'attuazione di scelte che appartengono alla sfera politica”<sup>38</sup>.*

Con riguardo, infine, alla salvaguardia dei profili di indipendenza e imparzialità del segretario comunale, il modello che maggiormente sembra tenere conto del suo ruolo di garante della legalità e dell'imparzialità dell'operato dell'amministrazione pare essere quello delineato dal C.E.L., modello che potrebbe offrire diversi spunti di riflessione anche con riferimento alla figura del segretario comunale statale.

---

<sup>37</sup> N. MACCABIANI, *Il segretario comunale al “crocevia” tra sistema delle fonti e la forma di governo*, in *Costituzione e spoils system. Il caso dei Segretari comunali arriva alla Consulta. Atti del seminario tenuto il 5 ottobre 2018 presso il Dipartimento di Economia e Management dell'Università degli studi di Brescia*, (a cura di) Nadia Maccabiani, pp. 84-98 (in particolare p. 97). Lo stesso concetto è ripreso anche da T. TESSARO, *Una moderna araba fenice. Focus sullo status e ruolo del segretario comunale*, p. 7.

<sup>38</sup> T. TESSARO, *Una moderna araba fenice. Focus sullo status e ruolo del segretario comunale*, p. 9.

## BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA

A. D'ANDREA, *Conclusioni: una riforma possibile*, in *Costituzione e spoils system. Il caso dei segretari comunali arriva alla Consulta. Atti del seminario tenuto il 5 ottobre 2018 presso il Dipartimento di Economia e Management dell'Università degli studi di Brescia*, (a cura di) Nadia Maccabiani; <https://www.segretaricomunalivighenzi.it/28-11-2018-costituzione-e-spoil-system-il-caso-dei-segretari-comunali-arriva-alla-consulta>

A. MITROTTI, *L'endemica tensione tra merit system e spoils system, alla luce del ruolo dei Segretari comunali*, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, n. 4/2019;

A. MITROTTI, *Considerazioni sulla tormentata figura del segretario comunale dopo la sentenza n. 23/2019 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 4/2020;

A. PIRAINO, *La funzione segretariale nel sistema delle autonomie locali*, in *Costituzione e spoils system. Il caso dei Segretari comunali arriva alla Consulta. Atti del seminario tenuto il 5 ottobre 2018 presso il Dipartimento di Economia e Management dell'Università degli studi di Brescia*, (a cura di) Nadia Maccabiani;

A. SCARSELLA, *I compiti di collaborazione del segretario comunale con gli organi di governo: un tertium genus fra funzioni di indirizzo e di gestione?*, in *Comuni d'Italia*, n. 9/2018;

G. BOGGERO, *I segretari comunali restano "tra color che son sospesi": lo spoils-system non lede l'imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2019;

N. MACCABIANI, *Il segretario comunale al "crocevia" tra sistema delle fonti e la forma di governo*, in *Costituzione e spoils system. Il caso dei Segretari comunali arriva alla Consulta. Atti del seminario tenuto il 5 ottobre 2018 presso il Dipartimento di Economia e Management dell'Università degli studi di Brescia*, (a cura di) Nadia Maccabiani;

T. TESSARO, *Una moderna araba fenice. Focus sullo status e ruolo del segretario comunale*, in *Comuni d'Italia*, n. 9/2018

<https://www.segretaricomunalivighenzi.it/27-02-2019-sentenza-della-corte-costituzionale-n-23-2019-segretari-comunali-e-spoil-system>

[http://www.regione.taa.it/Moduli/1167\\_Codice%20degli%20enti%20locali%20ITALIANO%20libretto%20con%20modif%20legge%201\\_2021%20def.pdf](http://www.regione.taa.it/Moduli/1167_Codice%20degli%20enti%20locali%20ITALIANO%20libretto%20con%20modif%20legge%201_2021%20def.pdf)

<https://civis.bz.it/seca-resource?id=1042824&serviceID=1002980&lang=it>

<http://www.regione.taa.it/bur/pdf/I-II/2019/50/N3/N3501901188311.pdf>

<https://www.segretaricomunalivighenzi.it/archivio/2019/dicembre/17-12-2019-segretari-comunali-2013-provincia-di-trento-una-nota-di-fedir-dipartimento-segretari-comunali>

<https://www.ladige.it/attualita/2020/02/14/segretari-comunali-scelti-dal-sindaco-il-governo-impugna-la-legge-1.2550464>

<http://www.affariregionali.gov.it/banche-dati/dettaglioleggeregionale/?id=13594>

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte\\_costituzionale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-03-25&atto.codiceRedazionale=20C00068](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte_costituzionale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2020-03-25&atto.codiceRedazionale=20C00068)