

Alcune riflessioni sulla figura del segretario comunale nel panorama europeo *

Giorgia Pavani

La legge 124/2015 recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche» abolisce la figura del segretario comunale e istituisce quella del dirigente apicale al quale sono affidate alcune funzioni fondamentali finora svolte dal segretario comunale. Questa modifica, in attesa dei decreti delegati che riempiranno di contenuti la sintetica novella legislativa, può essere analizzata alla luce delle esperienze straniere dei Paesi appartenenti al modello francese-napoleonico per capire se la riforma sia in linea con alcune tendenze del panorama europeo.

1. Premessa

La legge 124/2015 recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche», approvata al Senato il 4 agosto 2015, incide profondamente sull'esistenza di una delle figure professionali più antiche dell'organizzazione locale del nostro Paese: il segretario comunale¹.

Nella fase dei lavori parlamentari e nei primi mesi successivi all'approvazione della legge delega, il dibattito alimentato dalla dottrina e dalle associazioni di categoria si è concentrato sull'analisi del diritto interno e sulla compatibilità delle proposte legislative con l'impianto organizzativo delle amministrazioni locali, senza contestualizzarle in un'ottica comparata, dimenticando quasi che l'Italia appartiene a un modello di amministrazione

(*) Lo scritto trae spunto dalla relazione tenuta al Convegno "I Segretari in Europa. Contributo di diritto comparato per la riforma della figura del Segretario comunale", svolto a Roma il 10 giugno 2015, durante il quale sono stati presentati i risultati della ricerca intitolata "Segretari in Europa", coordinata all'interno del Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università di Bologna. Le referenti del progetto per Belgio e Spagna sono, rispettivamente, le colleghe Silvia Bagni e Sabrina Ragone.

(1) Per un *excursus* storico sulla figura del segretario comunale in Italia si rinvia a O. GASPARI, S. SEPE (a cura di), *I segretari comunali. Una storia dell'Italia contemporanea*, Roma, 2007.

ne pubblica storico (quello francese-napoleonico) e che l'appartenenza a un modello ha delle conseguenze in termini prescrittivi². Da tempo, gli studiosi, i legislatori nazionali e la stessa giurisprudenza (sovente mediante l'influenza della giurisprudenza comunitaria) guardano alle esperienze straniere anche per quanto concerne la disciplina dell'ordinamento locale. L'interesse per ciò che poteva apparire un oggetto di studio fortemente legato al diritto interno sta creando le basi per la nascita di una nuova sub-partizione del diritto pubblico comparato, conformemente alla tendenza verso una specializzazione del medesimo³. Ciò dovrebbe consentire di inserire le esperienze di ricezione di singoli istituti (dall'*Ombudsman* al *City manager*, dalla sfiducia costruttiva agli strumenti di organizzazione del dibattito nelle Assemblee legislative) in un contesto più ampio, per evitare che vengano trapiantati in realtà locali sostanzialmente e strutturalmente diverse da quelle del Paese di origine e che si verifichino imitazioni servili e inutili degli istituti stessi. Il modello francese-napoleonico ha circolato in buona parte dell'Europa mediterranea, nei Paesi dell'Europa dell'Est e fuori dal continente (fino all'America latina, grazie a un'imitazione volontaria e per prestigio, dove tuttora rappresenta il modello organizzativo di alcuni Stati unitari). Si è adattato nel tempo a spinte centrifughe e a riforme tese a decentrare l'assetto territoriale in buona parte dei Paesi ascritti al modello; tutti hanno avuto un'evoluzione nell'organizzazione del governo locale. Tuttavia, alcuni possono considerarsi ancora tendenzialmente accentrati, come la Francia⁴, il Portogallo (con forme di autonomia più o meno accentuate a

(2) Guillaume Tusseau ricorda che quando la comparazione è condotta nel corso di una riforma legislativa e i diversi attori giuridici invocano un modello piuttosto che un altro, si sta passando da un modello inteso come rappresentazione della realtà a un modello concepito in quanto norma e, in questo caso, i modelli non sono finalizzati a descrivere il diritto positivo, ma a trasformarlo in nome di un esempio da imitare. Cfr. G. TUSSEAU, *Modelli (ad vocem)*, in L. PEGORARO (a cura di), *Glossario di diritto pubblico comparato*, Roma, 2009, p. 184.

(3) In questo senso si veda L. PEGORARO, *Introduzione. Diritto comparato e studio del governo locale*, in G. PAVANI, L. PEGORARO, *Municipi d'occidente. Il Governo locale in Europa e nelle Americhe*, Roma, 2006, p. XXIII ss.

(4) La Francia, come noto, ha dato i natali al modello e si caratterizza per un debole decentramento sviluppatosi attraverso i vari "Atti" (Atto primo con le riforme volute da Mitterrand negli anni '80; Atto secondo, con la riforma costituzionale del 2003; Atto terzo, attualmente in corso), e per i ripetuti tentativi di contenere il numero enorme di Comuni che rappresenta proprio la

seconda del tipo di ente), la Grecia (o, meglio, ciò che resta dell'assetto territoriale mutilato dalle politiche imposte nel *Memorandum* del 2010)⁵; altri Paesi, formalmente ascrivibili alla classe degli Stati regionali, hanno sviluppato un decentramento più intenso rispetto a Stati che sono invece formalmente federali (è ciò che si evince, ad esempio, da un confronto tra le Comunità autonome spagnole e alcuni *Länder* austriaci); altri ancora hanno seguito forme originali di decentramento⁶.

Ora l'archetipo francese, a causa della crisi economico-finanziaria, sta vivendo un *revival* di accentramento basato su presupposti diversi da quelli iniziali⁷.

Nonostante queste tendenze autonomistiche i tratti caratterizzanti il modello, dunque, reggono e consentono di calare gli studi della disciplina giuridica della figura del segretario comunale (o di altre che funzional-

particolarità francese. Il dato è costante: nel 1958, anno di creazione della V Repubblica, i Comuni erano 38.500; nel 2011 erano 36.500. Sul decentramento francese, senza pretesa di esaustività, si vedano i classici J. BLANC, *Les collectivités locales*, Paris, 1994; J. BOURBON, *Droit des collectivités territoriales*, Paris, 1998; J. MOREAU, *Administration régionale, départementale et municipale*, Paris, 1999; J. PALARD, *Décentralisation et démocratie locale*, Paris, 1993; E. VITAL DURAND, *Les collectivités territoriales en France*, Paris, 2000.

(5) Nel punto IV del *Memorandum* si legge: «*Parliament adopts legislation reforming public administration at the local level, notably by merging municipalities, prefectures and regions with the aim of reducing operating costs and wage bill. Parliament adopts legislation requiring online publication of all decisions involving commitments of funds in the general government sector*». Per un approfondimento dei contenuti del *Memorandum* e degli effetti nell'ordinamento costituzionale, si rinvia a P. GLAVINIS, *The Memorandum of Greece in the European, International and National Legal Order*, Athens-Thessaloniki, 2010.

(6) Il federalismo belga è decisamente *sui generis*, ma non così forte da discostarsi dall'archetipo francese. Lo Stato federale belga nasce mediante una progressiva dissociazione di uno Stato originariamente unitario (1831) che negli anni '80 realizza una prima forma di regionalizzazione a seguito delle rivendicazioni identitarie fiamminghe, nel 1993-94 si converte in Stato federale, ed infine rafforza la trasformazione con la riforma costituzionale del 2001 e successive modificazioni, da ultimo quella del 2014. Tra i commenti recenti, L.G. SCIANNELLA, *Il Federalizing Process belga e la sesta "ondata" di riforme istituzionali*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, IV, 2014 e, per una panoramica, J. BOUVIER, *Local Government in Belgium*, in Á.-M. MORENO (ed.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, Madrid, 2012, pp. 45-67.

(7) Sul modello napoleonico, si rinvia al classico L. VANDELLI, *Poteri locali: le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle Regioni*, Bologna, 1990 e, per un confronto con gli altri modelli dell'area "occidentale", sia consentito rinviare a G. PAVANI, L. PEGORARO, *Municipi d'occidente*, cit. Un recente studio dei diritti stranieri è contenuto in Á.-M. MORENO (a cura di), *Local Government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*, cit.

mente assolvono compiti analoghi) in un contesto omogeneo, indispensabile per la riuscita di un'indagine micro-comparativa⁸.

La selezione degli ordinamenti da analizzare assume un'importanza basilare in questo tipo di indagine: essi devono presentare tratti identitari simili e avere ceppi comuni per consentire di evincere le analogie ed evitare accostamenti errati dal punto di vista metodologico.

Il tema del ruolo del segretario comunale all'interno dell'amministrazione locale, in altre parole, deve essere contestualizzato nel più ampio ambito dei modelli di amministrazione locale; se non fosse così, verrebbe meno il senso di uno studio che utilizzi la comparazione come ausilio per l'attività legislativa.

In questa ottica, dopo aver richiamato le fonti principali che hanno inciso sul ruolo del segretario comunale in Italia e le problematiche che si riversano sulla fase attuativa della legge 124, analizzeremo la figura del segretario all'interno del modello francese e ci concentreremo principalmente su tre Paesi (Francia, Spagna e Belgio) che presentano tratti di interesse per l'oggetto di studio e sono rappresentativi del modello di amministrazione prescelto. La figura del segretario comunale si riscontra anche in altri Paesi aderenti al modello napoleonico e in quelli che si sono successivamente ispirati ad esso (ad esempio, in alcuni Paesi dell'Europa dell'Est); tuttavia, i tre Paesi prescelti offrono una sintesi delle caratteristiche comuni di questa figura professionale, delle tendenze in atto nel panorama europeo e di alcuni profili di interesse per l'analisi di diritto interno sull'attuazione della legge delega sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione.

Negli ultimi anni, questi Paesi sono stati investiti da una serie di riforme istituzionali le cui ragioni sono intimamente legate a un fattore esogeno (la crisi economico-finanziaria che ha investito tutta l'Europa con le conseguenti richieste provenienti dalle organizzazioni sovranazionali).

Queste riforme sono state spesso scritte "dal centro", in fretta, senza una prospettiva di lunga visione⁹. Tuttavia, i Paesi selezionati non sono stati

(8) Sull'omogeneità come requisito della comparabilità per svolgere una corretta investigazione di diritto comparato si veda P. LEGRAND, *Le droit comparé*, Paris, 1999, p. 39 ss. e, in generale, i riferimenti contenuti nella manualistica classica sul metodo della comparazione giuridica.

(9) Queste sono le critiche mosse, ad esempio, alla legge spagnola 27/2013, «*De racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*», uscita dalle stanze del Ministero e presenta-

oggetto di intese specifiche, come altri che hanno dovuto riformare profondamente l'organizzazione territoriale, apportando tagli dei due terzi dei Comuni (come in Grecia), o sacrificando alcune tipologie di enti (come in Portogallo).

2. Il (*mutato*) contesto locale

La risposta giuridica interna alla crisi economico-finanziaria non si nota solo nelle riforme (costituzionali e/o legislative) che i vari Stati hanno adottato per adempiere agli oneri del c.d. *Fiscal compact*¹⁰. Questi sono dati (normativi) importanti che permettono di capire immediatamente l'impatto delle scelte comunitarie sulla sovranità degli Stati membri e, sul piano del diritto comparato, fanno riemergere forme di circolazione che quasi erano state abbandonate e ora tornano con una drammatica attualità (è il caso della circolazione per imposizione).

Ci sono però altre conseguenze della crisi apprezzabili in alcune riforme che hanno toccato, direttamente e indirettamente, le autonomie locali e, di riflesso, l'apparato amministrativo e la figura del segretario comunale.

L'analisi del nostro oggetto di studio non può, quindi, limitarsi alle fonti che disciplinano il ruolo, i compiti, la nomina, le funzioni... di una figura professionale assimilabile al segretario comunale; occorre fare riferimento al quadro normativo generale del decentramento e al (*mutato*) contesto istituzionale in cui esso opera. Il *contesto* istituzionale ha dei riflessi sulla figura del segretario e integra pienamente il *testo* normativo.

Da una panoramica comparativa del contorno europeo si evincono alcune tendenze comuni che andiamo a riassumere.

- Tendenza a creare grandi città/metropoli/aree vaste o agglomerati altrimenti denominati ai quali affidare funzioni accorpate tra più Comuni. L'idea di differenziare il regime di alcune città ha rotto il muro dell'*uni-*

ta al Parlamento senza quel processo di partecipazione che ci si sarebbe aspettati da una legge di questa portata.

(10) Sul tema, in chiave comparata, si veda E. ÁLVAREZ CONDE, C. SOUTO GALVÁN (dir.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, IDC, serie Problemas Jurídicos Contemporáneos, Madrid, 2011.

formité di derivazione francese già da tempo (nella stessa Francia, Parigi, Lione e Marsiglia hanno uno statuto differenziato e dal gennaio 2015 sono state create 9 nuove *Métropoles*; in Spagna la *Ley 57/2003 «De medidas para la modernización del gobierno local»* ha contemplato uno statuto differente per le grandi città). Ultimamente si registra una intensificazione del fenomeno, spesso a discapito dell'Ente locale di secondo livello, in alcuni casi addirittura costituzionalizzato (la recente revisione costituzionale belga del 2014, all'art. 41, c. 3, ha previsto che le Regioni possano determinare la soppressione delle istituzioni provinciali a vantaggio di organi sovracomunali, nei Comuni con più di 100.000 abitanti).

Differenziare il regime delle "grandi città", siano capoluogo di Provincia o Regione o area metropolitana, sovente comporta una deroga al regime ordinario di alcune categorie professionali, come quella del segretario comunale e/o del direttore generale, passando dall'accesso per concorso pubblico e chiamata secondo la graduatoria alla procedura di nomina diretta (v. i casi di Francia e Spagna richiamati nel paragrafo successivo).

- Tendenza a riaccentrare una serie di funzioni che nel tempo erano state trasferite al livello intermedio regionale e/o agli enti locali, giustificate prevalentemente da ragioni di contenimento della spesa pubblica. Questa forza centripeta coinvolge anche i segretari comunali, non solo per quanto concerne le funzioni che svolgono all'interno dei Comuni: la stessa disciplina della professione in alcuni Paesi era stata progressivamente spostata al livello regionale e ora, con le riforme summenzionate, è tornata di competenza statale¹¹.

(11) In Spagna, la legge 27/2013 ha introdotto un nuovo art. 92-bis nella *Ley Reguladora de las Bases del Regimen Local*, abrogando anche l'art. 2 dello Statuto degli impiegati pubblici. Essa ha disciplinato la categoria dei *funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional* (nazionale e non più statale, come era definita dalla legge 7/2007). La norma riserva allo Stato, e nello specifico al Ministero delle finanze e delle pubbliche amministrazioni, l'approvazione dell'offerta di pubblico impiego, la selezione, formazione e abilitazione dei funzionari con abilitazione nazionale (così era prima del 2007, in seguito tale compito era stato affidato alle Comunità autonome). Anche per quanto concerne gli aspetti disciplinari, viene valorizzato il ruolo dello Stato. Ferme restando le competenze locali (per le violazioni non gravi) e autonome (per le violazioni di norme autonome), il Ministero delle finanze e delle pubbliche amministrazioni ha la facoltà di iniziare e portare avanti il procedimento disciplinare, nonché di irrogare la sanzione al funzionario.

• Tendenza – già in atto, ma accentuata notevolmente dalla crisi economico-finanziaria – a incrementare le forme di cooperazione intercomunale e a sostenere l'esercizio associato di funzioni. Ciò è riscontrabile sia in Paesi che tradizionalmente fanno uso di questi strumenti, come la Francia, sia in quelli storicamente refrattari, come il Regno Unito¹² (a testimonianza del fatto che gli effetti della crisi stanno portando a reazioni – giuridiche – uniformi nonostante i contesti differenti). I legislatori statali adottano varie soluzioni difficilmente classificabili (circolano più diffusamente gli strumenti di cooperazione “funzionali”, meno quelli strutturali che si devono adattare alle caratteristiche territoriali)¹³.

La riorganizzazione delle funzioni incide inevitabilmente sul lavoro quotidiano dei segretari comunali, così come sul ruolo che essi continuano a svolgere nei Comuni (sempre più svuotati di una serie di funzioni acquisite nel tempo) o all'interno degli enti associativi che riuniscono l'attività di più Comuni (sempre che prevedano la presenza dei segretari)¹⁴.

Queste tendenze possono essere lette in un'ottica più ampia di evoluzione (o involuzione) dei modelli di amministrazione locale.

La storia dimostra che le crisi economiche lasciano sempre una traccia sul sistema politico-istituzionale e sull'assetto dei poteri pubblici degli Stati. Questa particolare situazione di congiuntura sta mettendo a dura prova gli Stati sovrani e si riflette, da un lato, sulle loro relazioni con l'Unione

(12) J. KELLY, *The Curious Absence of Inter-Municipal Cooperation in England*, in *Public Policy and Administration*, 22, 2007.

(13) Si veda il numero 3, 2012 di questa *Rivista*, dedicato a questo tema in Italia e in alcuni Paesi europei.

(14) In Francia, se la cooperazione, da un lato, si è rivelata una carta vincente per i piccoli Comuni, consentendo loro di partecipare ad alcuni servizi che non avrebbero potuto assumere da soli, dall'altro ha lasciato il segretario comunale in una situazione difficile, che ora corre il rischio di vedere ridimensionato il suo ruolo a mero agente amministrativo. Parte della dottrina vede invece in questo passaggio un momento importante per l'evoluzione della categoria che deve fermarsi a riflettere sui nuovi cambiamenti istituzionali, specializzarsi e “reinventarsi” un proprio ruolo all'interno degli enti locali.

È interessante notare che non è tanto la riorganizzazione all'interno della *filière administrative* in cui sono inquadrati i *secrétaire de Mairie* (e di cui daremo conto nel prossimo paragrafo), a mettere in discussione le funzioni ad essi assegnate, quanto piuttosto la riforma dell'ordinamento territoriale che tende ad accorpate i Comuni creando enti intercomunali per l'esercizio associato delle funzioni.

europea, con gli altri Stati membri e con alcune istituzioni internazionali e, dall'altro, sulle dinamiche e sui rapporti con autonomie locali che risentono, a cascata, delle soluzioni imposte "dall'alto".

Nelle soluzioni proposte (*rectius*: imposte) dall'alto e in quelle implementate e sperimentate dagli Stati membri, il governo locale viene spesso considerato uno dei tanti elementi che concorrono a far lievitare la spesa pubblica. In tale contesto, il principio di autonomia cede il passo ad altri quali l'efficienza dell'azione amministrativa, rischiando di soccombere di fronte ad alcune scelte di razionalizzazione dell'assetto territoriale prese in un clima di emergenza e senza una visione complessiva del problema.

L'immagine che emerge è quella di uno Stato interventista nei confronti delle politiche locali e sempre più accentratore¹⁵. Uno Stato che agisce tramite riforme tese a imporre agli enti locali forme di cooperazione obbligatorie, preconfezionate, tendenzialmente uniformi su tutto il territorio e quindi irrispettose dell'autonomia locale e del ruolo di sintesi e di coordinamento che dovrebbero svolgere gli enti intermedi come le Regioni. Uno Stato che sacrifica taluni livelli di governo per esigenze contabili (v. Portogallo e Grecia). Uno Stato che, sotto mentite vesti, continua a perseguire obiettivi antichi e mai compiutamente realizzati, come la fusione (v. Francia).

Si assiste, per certi aspetti, a un *revival* del modello napoleonico di organizzazione amministrativa, i cui caratteri di accentramento e di uniformità sono oggi giustificati da fattori estranei alla stessa organizzazione territoriale.

Questi fattori hanno spinto i legislatori statali a fare ampio uso delle forme di cooperazione tra Enti locali; a riaccentrare alcune funzioni che nel tempo erano state trasferite alle collettività territoriali; ad agire sul pubblico impiego con interventi frammentati e parziali.

Questo è lo sfondo di cui bisogna dar conto quando ci si appresta a studiare la figura del segretario comunale e il suo ruolo all'interno dell'amministrazione locale dei Paesi selezionati.

(15) Per alcuni è anche uno Stato salvatore, per via del ruolo chiamato a svolgere per tentare di uscire dalla crisi, per usare un'espressione di G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 11, 2008, p. 1083 ss.

3. *La figura istituzionale*

In un'indagine micro-comparativa come questa occorre optare per il criterio funzionalista e ricercare una serie di competenze tipiche che possano ricondurre a una figura professionale assimilabile a quella rivestita in Italia dal segretario comunale. Per questo motivo, occorre prima ricostruire – seppur in estrema sintesi – le caratteristiche di questa figura professionale nel nostro Paese, sottolineare le principali criticità e, successivamente, andare alla ricerca delle figure omologhe nei tre Paesi prescelti.

3.1. *Italia. Una figura storica, più volte riformata*

Al pari dei Paesi che esamineremo e di altri che rientrano nel modello organizzativo di stampo napoleonico, anche in Italia la figura del segretario comunale ha radici profonde: dopo l'unificazione, la legge comunale e provinciale del 20 marzo del 1865 si pose in linea con alcuni ordinamenti pre-unitari e istituì la figura del segretario comunale e provinciale, dipendente dell'Ente locale, la cui nomina era rimessa al Consiglio.

Nell'arco di più di un secolo la categoria dei segretari comunali e provinciali fu disciplinata più volte, spesso in coincidenza con l'approvazione di grandi riforme dell'ordinamento delle autonomie locali, e il segretario mutò *status* giuridico, passando da funzionario degli Enti locali a funzionario statale¹⁶, poi a funzionario alle dipendenze di un'Agenzia nazionale appositamente creata, e infine, a dirigente apicale all'interno di un ruolo unico della dirigenza locale, secondo quanto previsto dall'ultima riforma.

(16) La "statizzazione" dei segretari comunali inizia con il r.d.l. 17 agosto 1928, n. 1953 con il quale si interviene stabilizzando lo stato giuridico ed economico dei segretari, ma in realtà si intensifica l'obiettivo di contenere l'autonomia degli enti locali, già iniziata con l'istituzione del podestà. Il segretario comunale viene nominato dal Prefetto o dal Ministro dell'interno, a seconda delle dimensioni dell'ente, attingendo ai ruoli provinciali o nazionali, e investito del ruolo di controllore della legalità e legittimità dell'operato degli Enti locali. Fin da subito il ruolo dei segretari risulta ambiguo: formalmente sono funzionari statali, ma dal punto di vista funzionale sono alle dipendenze dell'ente locale in cui lavorano. Questo impianto viene confermato nella legge 8 giugno 1990, n. 142, che rivaluta il ruolo dei segretari e assegna loro un ruolo di vertice dell'organizzazione amministrativa dell'ente locale attraverso il conferimento di maggiori funzioni e di un più alto grado di autonomia.

La legge 15 maggio 1997, n. 127 segnò un passaggio importante nella storia dei segretari e contribuì a definire alcune peculiarità di questa figura professionale che oggi pare siano destinate a scomparire con la riforma della Pubblica Amministrazione appena approvata¹⁷.

Con l'istituzione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali si interruppe infatti il lungo vincolo di dipendenza statale e si determinò per i segretari un nuovo *status*, di dipendenti di un ente autonomo al quale fu affidata la tenuta dell'Albo.

I cambiamenti riguardarono anche le modalità di accesso alla carriera, la formazione e la nomina. Si diventava segretari e si avanzava in carriera dopo il superamento di appositi corsi-concorsi che prevedevano un lungo periodo di formazione affidato alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale (SSPAL), braccio operativo dall'Agenzia, preposta all'organizzazione dei corsi e, in generale, alla formazione dei segretari¹⁸.

Uno dei punti maggiormente spinosi della riforma riguardava il sistema delle nomine. La legge 127 riconosceva ai Sindaci e ai Presidenti delle Province, una volta eletti, la possibilità di scegliere il segretario tra quelli presenti nell'apposito Albo. Tale novità si inseriva nel novellato assetto organizzativo degli Enti locali, avviato con la riforma sull'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province e ridisegnato dalle leggi Bassanini (contenimento dei controlli esterni, riequilibrio dei rapporti tra Stato ed Enti locali, confermato poi con la riforma costituzionale del 2001). Con queste premesse vanno lette le critiche mosse alla nomina dei segretari che portava ad accentuare il rapporto fiduciario con

(17) Da un lato, c'erano forze politiche che miravano alla soppressione della figura del segretario, visto come un funzionario statale in grado di limitare l'autonomia degli Enti locali (una richiesta di *referendum* – mai celebrato – per l'abolizione fu presentata nel 1996); dall'altro c'era chi puntava a esaltare il rapporto fiduciario con il Sindaco (nella mai applicata legge 549/1995 si attribuì al Sindaco e al Presidente della Provincia il potere di esprimere l'intesa sulla nomina e la revoca dei segretari).

(18) La Scuola operava con una struttura decentrata: (oltre alla sede centrale di Roma sono state istituite varie sedi regionali e/o interregionali). L'istituzione della SSPAL è stata criticata da alcune voci, ma è innegabile che la riforma del 1997, creando un ente di formazione appositamente dedicato a una categoria professionale abbia incrementato notevolmente il livello di preparazione dei segretari e abbia contribuito a formare un patrimonio culturale del quale non si può non tenere conto nel ridisciplinare la materia. Nel panorama europeo pochi Paesi possono infatti vantare una formazione di questo tipo.

il capo dell'amministrazione. In molti temevano che la figura del segretario – incaricato principalmente di garantire la legalità dell'azione amministrativa all'interno dell'ente locale – potesse soccombere alle pratiche dello *spoils system*, estranee all'organizzazione del nostro apparato amministrativo.

Il sistema delle nomine tutto sommato ha superato le critiche iniziali e la pratica di confermare il segretario da parte del Sindaco entrante si è diffusa soprattutto nei piccoli Comuni, dove la classe dirigente non è formata da politici di lungo corso e il segretario comunale rappresenta un punto di riferimento per i neoeletti Sindaci.

Le problematiche principali sono emerse sul versante dell'attività svolta dal segretario, che si poneva al bivio tra l'esigenza di garantire la legalità da una posizione *super partes* e la necessità di collaborare con gli amministratori, soprattutto quando il segretario assumeva anche il ruolo di direttore generale¹⁹.

Il sistema sopra delineato si è sgretolato progressivamente negli ultimi anni: nel 2010 è stata soppressa l'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali che è tornata al Ministero dell'interno con conseguente nuovo regime finanziario per le rispettive attività (decreto legge del 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n.122).

Tutto ciò è avvenuto in un momento particolare di congiuntura economica che si è riflettuto, al pari di altri Paesi, sull'intero assetto delle autonomie locali. Mentre veniva meno l'impianto della riforma Bassanini

(19) L'accorpamento delle due cariche nella stessa persona ha da sempre alimentato un dibattito in dottrina, posto che diversa è (o dovrebbe essere) la formazione dei due soggetti e le funzioni che essi devono perseguire; da un lato l'affidamento della carica di direttore generale al segretario comunale portava alla (quasi) vanificazione degli obiettivi perseguiti dall'ente che decideva di dotarsi di un direttore generale; dall'altro, il ruolo *super partes* del segretario comunale veniva messo in dubbio nel momento in cui doveva occuparsi dell'attuazione dell'indirizzo politico-amministrativo dell'ente e, quindi, era portato a discostarsi dal luogo comune che vuole il segretario come «l'ultimo epigono della "cultura dell'atto" ed espressione irreversibile di una concezione formalistica del c.d. "principio di legalità"». Riassume le varie tesi espresse dagli operatori del settore V. REALE, *Direttore generale e segretario generale nell'amministrazione locale: da una realtà controversa a un futuro incerto*, in *Nuova rassegna*, 2, 2010, p. 179 ss. La legge finanziaria 2010 (legge 23 dicembre 2009, n. 191), riducendo il contributo ordinario base spettante agli Enti locali a valere sul fondo ordinario per gli anni 2010, 2011 e 2012, ha fatto obbligo ai Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti di sopprimere la figura del direttore generale.

i segretari divenivano destinatari di una serie di competenze contenute in provvedimenti normativi disorganici che mutavano il contesto in cui operano e rivalutavano la figura professione in una situazione particolarmente complessa per il Paese.

Il d.l. 31 maggio 2010, n. 78 ha introdotto l'obbligo per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (3.000 se montani) di gestire in forma associata, mediante convenzione o in unione, tutte le funzioni fondamentali, così come definite dall'art. 21, c. 3, della legge 5 maggio 2009, n. 42. La legge 69/2009 ha inciso di fatto sulle funzioni del segretario poiché il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia, individuato dall'organo di governo nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, ha coinciso ampiamente con il segretario.

Il d.l. 174/2012, modificando il sistema dei controlli negli Enti locali, ha affidato al segretario la direzione dei controlli interni.

La legge 190/2012, individuando, di norma, nel segretario il responsabile anticorruzione, ha fatto sì che su di esso gravassero ampi poteri di controllo sul funzionamento dell'intera struttura.

Infine, la legge 56/2014 di riordino delle Province, delle Città metropolitane e delle Unioni di Comuni ha rimarcato la centralità del segretario anche nelle Unioni di Comuni, per le quali si prevede espressamente l'obbligo di dotarsi della figura.

In pochi anni, dunque, accanto alle funzioni "storiche" assegnate dal TUEL, i segretari sono stati investiti di una serie di funzioni ulteriori, ricadute nella loro competenza in ragione del ruolo storico da essi rivestito all'interno degli Enti locali e della loro posizione di neutralità²⁰.

(20) La circolare 1/2013, interpretativa della legge 6 novembre 2012, n. 190 recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione», ha previsto che la scelta del responsabile anticorruzione è importante che ricada su un soggetto «che si trovi su una posizione di relativa stabilità, per evitare che la necessità di intraprendere iniziative penetranti nei confronti dell'organizzazione amministrativa possa essere compromessa dalla situazione di precarietà dell'incarico» e, «di norma, salva diversa e motivata determinazione», ha individuato nel segretario il responsabile della prevenzione e della corruzione. Recentemente, con un orientamento meno restrittivo rispetto a quello espresso in precedenza, l'Autorità nazionale anticorruzione ha stabilito che il segretario generale di un Comune può cumulare le funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione e di responsabile dei procedimenti disciplinari, anche in ragione della sua situazione di soggetto *super partes* (orientamento per il Comune di Sanremo, prot. 0148861 del 6 novembre 2015). Per un commento si rinvia a A. BARBIERO, *Dopo il caso Sanremo via libera dell'Anac al segretario anti-corruzione e responsabile dei procedimenti disciplinari*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 novembre 2015.

Di fronte alla tendenza ad aumentare le competenze del segretario, segnata – pur in modo disomogeneo e caotico – dal legislatore degli ultimi anni, la legge 124/2015 abolisce la figura professionale e istituisce un ruolo unico della dirigenza locale, facendovi confluire coloro che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo di attuazione della delega, sono iscritti all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali nelle fasce professionali A e B; infine, stabilisce la soppressione del predetto albo (art. 11, c. 3 e 4), il mantenimento della figura del direttore generale di cui all'art. 108 del T.U.E.L. solo per i Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti e l'attribuzione dei compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa al dirigente apicale²¹.

Inutile sottolineare come le riforme di una figura professionale come quella del segretario comunale abbiano sempre toccato, in via incidentale, il più ampio tema dei rapporti tra Stato ed autonomie locali. La situazione attuale conferma che ci troviamo in un momento storico delicato, in cui la riorganizzazione della pubblica amministrazione coincide con un processo di riforma delle autonomie locali (frutto di vari interventi frammentati e in attesa di una riforma costituzionale che ridefinisca anche il decentramento italiano).

Concordiamo e rinviemo per un'analisi delle prospettive della riforma a quella parte della dottrina che, già durante i lavori parlamentari, aveva evidenziato come in questo delicato momento storico servano dei punti fermi all'interno degli enti locali, in grado di gestire questa complessa fase di passaggio²².

(21) La proposta di una figura apicale negli Enti locali in grado di garantire «la distinzione e il raccordo tra gli organi politici e l'amministrazione per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, in attuazione dell'art. 97 della Costituzione» era già stata prevista nel disegno di legge delega per la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali e l'adeguamento alla riforma del Titolo V, del marzo 2007, non approvato per via dell'interruzione anticipata della legislatura.

(22) Per molti, questo punto di riferimento va ricercato proprio nella figura del segretario: si vedano, in particolare, gli interventi di P. BARRERA, *Abolire i segretari comunali. E se fosse un autogol?* e di E. CARLONI, *Handle with care. Riforme dell'amministrazione e ruolo del segretario comunale*, in *Astrid online*.

4. *Il contesto comparato*

Sulla base della premessa iniziale e della sintetica ricostruzione appena compiuta del quadro normativo italiano, si può affermare che negli altri Paesi appartenenti al modello napoleonico quasi ovunque esiste una figura professionale assimilabile a quella del nostro segretario comunale. A volte c'è, di nome e di fatto; altre manca di nome, ma c'è di fatto; altre ancora c'è, ma ha assunto un ruolo sempre più manageriale che si va sommando a quello di custode della legalità dell'ente in cui opera.

In linea generale, si tratta di una figura storica dell'ordinamento territoriale dei Paesi esaminati, che nel tempo si è evoluta e, in parte, si è staccata dalle prime forme professionali²³.

Nei Paesi oggetto di studio il segretario esiste e ha un ruolo (e un nome) diverso a seconda delle dimensioni dell'Ente locale.

In Spagna, nei Comuni con meno di 5.000 abitanti (*Ayuntamiento de Tercera*) c'è il segretario-ragioniere (*secretario-interventor*); nei Comuni con una popolazione compresa tra i 5.000 e i 20.000 abitanti (*Ayuntamiento de Segunda*) c'è il segretario di secondo livello (*de entrada*); nei Comuni con più di 20.000 abitanti (*Ayuntamiento de Primera*) c'è il segretario di primo livello (*superior*)²⁴.

In Belgio esiste nelle Regioni di Bruxelles-Capitale e Fiandre, mentre in Vallonia è stato formalmente sostituito, con decreto del 18 aprile 2013 di riforma del Codice della democrazia locale e del decentramento, dalla figura del direttore generale, che tuttavia ha mantenuto di fatto tutte le funzioni del segretario, aggiungendo ulteriori competenze di tipo manageriale, di programmazione e valutazione dell'attività dell'ente²⁵.

In Francia, il segretario è un funzionario pubblico degli enti territoriali nei Comuni con meno di 3.500 abitanti (circa 34.000 su 37.000) e nei raggruppamenti di Comuni della stessa dimensione (nei Comuni sopra i 2.000 abitanti può assumere le funzioni di direttore generale dei servizi).

(23) Ci riferiamo al funzionario statale del *Cuerpo Nacional de Secretarios de administración local* spagnolo, fondato nel 1924 o ai «maestri di campagna» autorizzati da una legge francese del 1886 a redigere gli atti comunali, oltre che a contrastare l'analfabetismo nelle scuole dell'epoca.

(24) La riforma del 2013 cambia ancora una volta la denominazione e li fa rientrare nella «Scala dei funzionari di amministrazione locale con abilitazione di carattere nazionale».

(25) A. COENEN, *Le secrétaire communal dans le tumulte sociétal du XXIème siècle*, Bruxelles, 2012.

L'inquadramento giuridico del segretario comunale, secondo la normativa sulla funzione pubblica locale è il seguente: *filière administrative; cadre d'emploi: secrétaire de Mairie*²⁶.

Nei Comuni con più di 5.000 abitanti assume il nome di segretario generale e gode di un trattamento economico e di livelli di progressione in carriera diversi dal segretario comunale in servizio nei Comuni con meno di 3.500 abitanti; nei Comuni con più di 10.000 abitanti si possono nominare uno o più segretari "aggiunti" che affiancano il segretario generale. Nei Comuni con più di 80.000 (un centinaio in tutta la Francia) esiste il direttore generale dei servizi e negli *établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* con più di 150.000 abitanti il direttore generale "aggiunto", per i quali c'è una chiamata diretta, in deroga alla procedura concorsuale²⁷.

(26) A questa *filière* corrispondono cinque *cadres d'emploi*: *administrateurs; attachés; secrétaire de Mairie* (tutti e tre sono di categoria A, la più alta); *rédacteurs* (categoria B); *adjoints administratifs* (categoria C). Il *décret* n. 2001-1197, modificando le modalità di reclutamento dei segretari comunali, ha inciso sulla permanenza dello stesso *cadre d'emploi*, poiché, di fatto, da tempo, la via di accesso avviene attraverso un altro "corpo", quello degli *attachés territoriaux*. Ad oggi, quindi, i segretari comunali in ruolo permangono in servizio e ad essi si applica la normativa specifica sullo Statuto dei segretari comunali (retribuzione, scalini di avanzamento in carriera, ecc.); le loro funzioni permangono e sono progressivamente attribuite a un corpo della stessa *filière administrative (attachés)*; i posti vacanti nei vari Comuni continuano a essere pubblicati sugli appositi portali dedicati alla mobilità tra enti.

(27) I candidati alla carica di direttore generale dei servizi devono possedere una serie di requisiti preventivamente fissati. Il *décret* n. 88-545 del 6 maggio 1988 «relatif au recrutement direct dans certains emplois de la fonction publique territoriale, en application de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale», all'art. 1 fissa i titoli richiesti per presentare domanda e, all'art. 2 (modificato dal *décret* n. 2015-862 del 13 luglio 2015) prevede la lista degli *établissements publics* nei quali si può procedere a chiamata diretta: a) *Centre national de la fonction publique territoriale*; b) *Centres interdépartementaux de gestion mentionnés aux articles 17 et 18 de la loi du 26 janvier 1984 précitée*; c) *Métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de Communes, syndicats d'agglomération nouvelle, communautés d'agglomération nouvelle, sous réserve que la population totale des Communes regroupées par ces établissements publics soit supérieure à 80.000 habitants*; d) *Offices publics d'habitations à loyer modéré de plus de 15.000 logements*; e) *Caisses de crédit municipal ayant le statut d'un établissement public industriel et commercial ou caisses de crédit municipal habilitées à exercer les activités de crédit mentionnées au second alinéa de l'article 1^{er} du décret n° 55-622 du 20 mai 1955*; f) *Syndicats intercommunaux et syndicats mixtes composés exclusivement de collectivités territoriales ou de groupement de collectivités, sous réserve que les compétences desdits établissements publics, l'importance de leur budget, le nombre et la qualification des agents à encadrer permettent de les assimiler à des Communes de plus de 80.000 habitants*; g) *Centres communaux d'action sociale et centres intercommunaux d'action sociale, sous réserve que l'importance de leur budget de fonctionnement et le nombre et la qualification des agents à encadrer permettent de les assimiler à des Communes de plus de 80.000 habitants*.

Questi segretari sono in servizio nei Comuni, spesso in convenzione tra di loro²⁸; a volte anche nell'Ente locale di secondo livello o in enti che esercitano le funzioni associate di più Comuni, come in Francia, negli enti pubblici di cooperazione intercomunale o nelle Fiandre, in uno dei Centri pubblici di azione sociale (CPAS), che gestiscono funzioni e servizi alla persona (non si tratta di enti di natura politica, ma di istituzioni di decentramento burocratico).

In alcuni Paesi assumono le funzioni di direttore generale, come in Francia nei Comuni sopra i 2.000 abitanti, o in Belgio, dove, di fatto, i due ruoli si fondono.

Il contesto istituzionale in cui operano i segretari è rilevante per comprendere il loro ruolo e l'attribuzione di determinate funzioni; la forma di governo locale, infatti, influisce profondamente sul rapporto con gli amministratori locali e, in particolare, con il Sindaco. Tenzialmente la forma di governo dei Comuni è parlamentare, ma la declinazione a favore dell'esecutivo (*rectius*: del Sindaco) o del Consiglio comunale dà luogo a soluzioni diverse. Due esempi possono chiarire questo assunto. In Francia, il Sindaco è a capo dell'amministrazione comunale e svolge una serie di funzioni (proprie o delegate dal Consiglio comunale) di gran lunga maggiori rispetto a quelle assegnate ai Sindaci in altri Paesi del contorno europeo: fissa l'agenda e vari punti dell'Ordine del giorno delle riunioni del Consiglio; propone ed esegue le decisioni del Consiglio; è a capo dei servizi amministrativi comunali e del personale; agisce come rappresentante dello Stato per i servizi; è titolare di una serie di competenze proprie (può prendere decisioni in materia di sicurezza, traffico, salute, ambiente, concessione dei permessi di costruire). Negli ultimi anni, con alcuni interventi normativi settoriali (v. in particolare le leggi 2005-882; 2004-809 e 2003-1311), è stata ampliata notevolmente la portata delle deleghe attribuibili dal Consiglio comunale al Sindaco (in particolare in materia contrattuale, di determinazione di alcune tariffe di servizi locali, ecc.) confermando ulteriormente la debolezza del

(28) La pratica di assegnare a un segretario più sedi è diffusa anche all'estero: in Belgio, nella Regione di Bruxelles-Capitale nei Comuni con meno di 1.000 abitanti se resta vacante, il posto può essere ricoperto dal segretario di altro Comune. La pratica dell'accorpamento è in crescita, vista la tendenza a gestire le funzioni in forma associata tra più Comuni.

rapporto di separazione tra esecutivo e assemblea locale, da un lato, e politica e azione amministrativa, dall'altro, tipica del sistema francese²⁹. In Belgio, dove è preponderante il ruolo del Consiglio comunale, esso delibera l'assunzione dei funzionari comunali, incluso il segretario (dopo lo svolgimento del concorso o il passaggio a un livello superiore). La nomina dei funzionari e la regolazione dello *status* del personale rientrano ovunque tra le materie del Consiglio. I pubblici impiegati di regola sono funzionari, ma negli ultimi anni sta aumentando la quota degli assunti con contratto a tempo determinato. Il segretario giura nelle mani del Consiglio in seduta pubblica; il Consiglio può imporre la residenza nel Comune. Lo stesso trattamento economico è fissato dal Consiglio sulla base di minimi e massimi stabiliti per legge.

Le fonti che disciplinano questa figura professionale possono essere sia statali sia regionali, a seconda del livello di decentramento del Paese analizzato, benché si registri una netta prevalenza per la fonte statale³⁰. Solo in Belgio la normativa sui segretari comunali è rientrata totalmente nell'orbita delle fonti regionali (e di quelle comunali)³¹; al contrario, in

(29) La dottrina sottolinea che l'applicazione del principio di separazione dei poteri, a livello locale, sconta qualche difficoltà. C'è una certa confusione tra il potere esecutivo, esercitato dal Sindaco e dai suoi assessori e il potere deliberativo esercitato dai membri del Consiglio comunale, di cui fanno parte, a tutti gli effetti, i membri dell'esecutivo. Il Sindaco è eletto nella stessa lista dei consiglieri e viene poi designato dal Consiglio stesso. Il Consiglio non esercita dunque un ruolo di controllo sull'esecutivo. Cfr. S. CREUSOT, *Une nouvelle organisation décentralisée de la République*, Paris, 2012, p. 169.

(30) È totalmente statale la normativa francese. Ai segretari, in via generale, si applica lo Statuto dei funzionari pubblici locali, legge 84-53 del 26 gennaio 1984 «*portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale*», con alcune deroghe (v. *décret* n. 87-1101 del 30 dicembre 1987); nello specifico esiste lo Statuto dei segretari, *décret* n. 87-1103 del 30 dicembre 1987 «*portant statut particulier du cadre d'emplois des secrétaires de Mairie*».

(31) L'art. 41, c. 1 della Costituzione riconosce l'autonomia locale e attribuisce ai Consigli comunali e provinciali il potere di regolamentare gli interessi esclusivi del rispettivo livello di governo. Ciò ha delle ripercussioni anche sulla nomina dei funzionari pubblici (incluso il segretario comunale) e sulla regolazione dello *status* del personale, compiti che rientrano ovunque tra le materie di competenza del Consiglio comunale. Nella Regione di Bruxelles-Capitale la disciplina di riferimento è il regolamento reale fissante i limiti delle disposizioni generali sulle modalità di nomina al grado di segretario comunale del 20 luglio 1976. Le altre due Regioni hanno sostituito il decreto reale con la normativa regionale: nelle Fiandre con il regolamento regionale del 7 dicembre 2007, in Vallonia, con il decreto del 18 aprile 2013 di riforma del Codice della democrazia locale e del decentramento. La disciplina delle modalità e dei requisiti di nomina spetta ai Consigli comunali, nel rispetto di regole minime fissate dalla normativa regionale.

un Paese con un forte decentramento come la Spagna, la legge 7/2007, del 12 di aprile, «*Estatuto Básico del Empleado Público* (EBEP)» attribuiva ampie competenze alle Comunità autonome, progressivamente emarginate, su questo aspetto, dalla legge 27/2013.

Sul piano soggettivo, i segretari sono funzionari amministrativi pubblici, con alcune precisazioni: in Spagna, i *funcionarios interventores* sono funzionari locali con abilitazione statale; in Francia, rientrano nella categoria dei funzionari pubblici degli Enti territoriali, contrapposti al corpo dei funzionari pubblici statali, in Belgio sono funzionari comunali.

Molto spesso, una volta entrati in ruolo non possono essere rimossi (se non per motivi disciplinari e secondo la normativa valida per tutti i dipendenti pubblici), né decadono a seguito delle elezioni amministrative. Ciò consente loro di proteggere le funzioni esercitate, nonostante l'attribuzione di funzioni ulteriori rispetto a quelle tipiche di garanzia della legalità o, nei casi di nomina diretta, di rientrare nel ruolo iniziale una volta terminato l'incarico.

Si accede alla carriera per concorso pubblico, seguito spesso da un corso di formazione obbligatorio (in alcuni casi la valutazione del periodo di prova si somma alle prove concorsuali per determinare il punteggio finale e l'assegnazione in graduatoria)³².

Tra i titoli richiesti, normalmente, figura la laurea in materie giuridico-

(32) In Spagna il corso di accesso per i segretari-ragionieri è organizzato dall'*Instituto Nacional de Administración Pública* o eventualmente dagli istituti omologhi delle Comunità autonome per almeno 500 ore di lezione; ciascun candidato viene valutato e deve ottenere un punteggio minimo, pena la decadenza. Il punteggio finale è dato dalla somma delle due valutazioni (concorso e corso).

In Francia, nella fase iniziale di accesso alla carriera, i candidati e i funzionari iscritti nelle liste di idoneità sono nominati stagisti per la durata di un anno. Il titolo finale di stagista viene concesso con decisione dell'autorità territoriale alla fine dell'anno di *stage*; se l'autorità locale non si pronuncia lo stagista cessa dal servizio se non è in possesso della qualifica di funzionario locale (in questo caso è reintegrato nel ruolo di servizio originario). Ad ogni modo, l'autorità locale può, in via eccezionale, decidere di prolungare il periodo di *stage* per una durata massima di nove mesi. I candidati entrati con concorso esterno sono obbligati a svolgere un periodo di formazione di una durata totale di tre mesi, anche frazionabili, organizzato dal *Centre national de la fonction publique territoriale*. Questo periodo di formazione deve svolgersi durante un massimo di due anni computabili dalla data di nomina in qualità di stagista. In generale, della formazione si occupa il *Centre national de la fonction publique territoriale* (www.cnfpt.fr). Nelle aree rurali, il CNFPT può organizzare dei corsi su richiesta di un gruppo di segretari. Ciò consente ai segretari di piccoli Comuni di entrare in contatto tra di loro e di uscire dall'isolamento che, necessariamente, le piccole realtà locali comportano.

economiche. Le ulteriori competenze di tipo manageriale richieste sempre più spesso ai segretari hanno portato a una modifica dei titoli necessari per presentare la domanda di concorso³³.

Le procedure sono aperte (a volte anche riservate) a funzionari in ruolo con alcuni anni di esperienza lavorativa.

Esistono però delle eccezioni, soprattutto nei Comuni di grandi dimensioni, dove si può procedere con chiamata diretta, come in Spagna (il segretario di primo livello può essere chiamato per concorso o per libera designazione nei Comuni capoluogo di Provincia, di Comunità autonoma o con più di 75.000 abitanti, nonché delle Province, delle aree metropolitane, delle isole e delle città autonome). In Francia nei Comuni sopra gli 80.000 abitanti, dal 2000, il segretario generale è stato sostituito con la figura del direttore generale; sempre in Francia, nei Comuni con meno di 1.000 abitanti (o di raggruppamenti di Comuni che raggiungano la stessa dimensione) il segretario può essere assunto con un contratto della durata massima di 3 anni, rinnovabile fino a 6 anni e poi (con rinnovo espresso) può passare a tempo indeterminato.

La progressione in carriera avviene all'interno della categoria, con il passaggio da un livello all'altro, favorita anche dalla mobilità interna.

La nomina, in alcuni casi, è un atto formale, che consente la presa di servizio nel Comune assegnato in base alla posizione in graduatoria; in altri casi acquista un valore sostanziale e permette, di fatto, di scegliere il segretario comunale. Il caso francese è emblematico: al termine della procedura concorsuale il *jury* formula la lista di merito dei vincitori e propone all'Ente locale il candidato secondo l'ordine nella graduatoria; l'Ente locale, però, può scegliere un idoneo indipendentemente dalla sua posizione nella graduatoria. Più precisamente (solo per le collettività territoriali), oltre alla lista di merito, viene formata una *liste d'aptitude* nella quale i candidati vincitori sono inseriti in ordine alfabetico, così

(33) In Belgio è richiesto un certificato di *management* pubblico o un titolo equivalente riconosciuto dal Governo dietro parere del Consiglio regionale per la formazione (Vallonia), oppure, in alternativa al titolo di studio necessario per l'assunzione al primo o secondo livello di impiegato statale (*rectius*: laurea), un diploma di formazione della scuola di formazione della Pubblica amministrazione regionale (Bruxelles-Capitale).

che il Sindaco, tramite una pacata forma di *spoils system*³⁴, può rifiutare il candidato che risulta antecedentemente collocato nella lista di merito e sceglierne un altro liberamente³⁵.

In Belgio, il concorso è bandito dal Comune e il segretario giura nelle mani del Presidente del Consiglio comunale in seduta pubblica.

Come premesso, generalmente, il segretario comunale è un funzionario pubblico di ruolo a tempo indeterminato. Tuttavia, in alcuni Paesi si segnalano riforme che hanno modificato la durata in carica, passando dal tempo indeterminato a un mandato a termine. Con ordinanza del 5 marzo 2009, per esempio, le autorità di Bruxelles-capitale hanno riformato l'art. 69 della legge comunale, introducendo una figura di segretario comunale più marcatamente manageriale con un mandato a termine di 8 anni rinnovabile in caso di valutazione positiva.

I segretari comunali collaborano con gli amministratori locali svolgendo una serie di funzioni e lavorando a stretto contatto con il Consiglio o con il Sindaco, a seconda della prevalenza collegiale o esecutivo-monocratica della forma di governo locale.

In Francia, il segretario è il collaboratore e il consigliere più stretto del Sindaco, per il quale prepara la documentazione necessaria per le numerosissime decisioni sulle politiche pubbliche che spettano al capo dell'ente comunale.

In Belgio, le funzioni del segretario sono leggermente differenziate fra le tre Regioni; anche quelle che hanno sostituito l'originaria legge comunale mantengono la norma che prevede la subordinazione del segretario all'indirizzo politico definito dagli organi di governo, attraverso l'obbligo di sottostare alle indicazioni del Consiglio, del Borgomastro e del Consiglio degli assessori nell'esercizio delle rispettive competenze (v. art. 26 della legge mantenuta nella Regione di Bruxelles-Capitale; art. 87 decreto comunale fiammingo; art. L1124.3 del Codice vallone).

In generale i segretari, indipendentemente dalle dimensioni del Comu-

(34) Il Sindaco può sceglierlo, ma il segretario è un funzionario di ruolo e non decade con le nuove elezioni amministrative.

(35) Si noti infatti che l'art. 40 della legge n. 84-53 del 26 gennaio 1984 recita: «la nomina ai gradi e impieghi della funzione pubblica territoriale è di competenza esclusiva dell'autorità territoriale».

ne, esercitano le cosiddette funzioni di “fede pubblica”, ossia danno fede del contenuto delle decisioni del Consiglio comunale, del Sindaco e dell'eventuale organo esecutivo collegiale, nonché le funzioni di “assistenza giuridica”. Il segretario prepara le sedute del Consiglio, assiste alle adunanze e redige il verbale, trasmette gli atti (delibere, decisioni, decreti) ai servizi incaricati del controllo di legalità, firma degli atti e verifica che siano conformi all'ordinamento (in Spagna, ciò è vero per qualsiasi atto nei Comuni di piccole dimensioni, mentre in quelli di medie e grandi dimensioni il controllo si effettua quando lo richiede il Sindaco, un terzo dei consiglieri, quando è prescritto o quando è necessaria la maggioranza assoluta per l'approvazione di un atto).

Il segretario assiste il Sindaco nel suo ruolo di ufficiale di stato civile e si occupa dell'organizzazione delle elezioni e della verifica delle liste elettorali.

A queste funzioni si aggiungono quelle di tipo manageriale, che sono più o meno accentuate a seconda delle dimensioni dell'ente e, in generale, dell'organizzazione territoriale di ogni Paese.

Il segretario spesso è la figura amministrativa di vertice del Comune. Organizza i servizi, vigila sulla qualità delle prestazioni lavorative (controllo e valutazione); negli enti di piccole dimensioni egli assume spesso il ruolo che negli enti di grandi dimensioni spetta al direttore delle risorse umane (reclutamento, formazione, valutazione, gestione delle carriere, ecc.). In Belgio (Bruxelles-Capitale), se è prevista la figura del direttore delle risorse umane, essa è subordinata al segretario comunale.

Dove la figura è stata formalmente sostituita con il direttore generale (Vallonia), viene stipulato un contratto-obiettivo, concertato con il Consiglio comunale al momento del rinnovo o della sua nomina, nel quale sono indicati gli obiettivi strategici e i risultati da raggiungere. La definizione di un accordo (*note d'accords*) con la Giunta è diventata una prassi anche nelle Fiandre, e avviene dopo ogni rinnovamento del Consiglio. Nella Regione di Bruxelles-Capitale, la riforma del 2009 ha previsto un segretario più marcatamente manageriale al quale sono state affidate una serie di attività di programmazione e di controllo, funzionali alla misurazione dei risultati di gestione raggiunti in un determinato arco di tempo. Tali funzioni sono definite in un accordo triennale che il segretario stipula all'inizio del suo mandato, nel quale vengono fissa-

ti gli obiettivi da raggiungere nella sua gestione³⁶, qualora il rapporto di lavoro sia a tempo determinato; in un triennio, corrispondente a quello di valutazione, qualora la sua posizione sia di ruolo³⁷.

In alcuni casi, i segretari devono svolgere anche funzioni di carattere più tecnico: in Francia, dove i Sindaci rilasciano i permessi edilizi, a seconda del livello di deleghe statali in materia di urbanistica, il segretario deve istruire o semplicemente far eseguire le domande presentate. In entrambi i casi il segretario deve attenersi ai Piani locali di urbanistica e di occupazione del suolo. Se all'interno del Comune non esiste la figura del direttore dei servizi tecnici, spetta al segretario assicurare queste funzioni (in particolare assicurare le funzioni per il mantenimento degli edifici comunali).

Il rapporto con l'area della ragioneria-contabilità muta da Paese a Paese. In Spagna, il segretario in servizio nei Comuni con meno di 5.000 abitanti è proprio il *secretario-interventor*, incaricato di svolgere anche il controllo economico, contabile e di bilancio. In Belgio, al contrario, c'è un'incompatibilità tra il ruolo di segretario e quello di ragioniere³⁸, salvo nei Comuni con meno di 5.000 abitanti previa autorizzazione del governatore provinciale (nel caso della Vallonia, l'incompatibilità vige tra direttore generale e direttore finanziario).

In Francia, il segretario assiste il Sindaco nella preparazione del *budget*.

(36) A titolo esemplificativo, tra le nuove funzioni menzioniamo: la preparazione ed esecuzione delle direttrici politiche fondamentali per l'ente, la predisposizione dell'organigramma, del piano di formazione del personale e dei regolamenti sul personale, il controllo interno di gestione, il potere di infliggere sanzioni disciplinari, la presidenza del comitato di direzione, organo che coadiuva il segretario nella gestione dell'ente, formato dai funzionari apicali la cui partecipazione sia ritenuta necessaria.

(37) In tutti i casi la valutazione si è intensificata: nella Regione di Bruxelles-capitale, una riforma del 2013 dell'art. 70 della legge comunale ha introdotto una valutazione triennale del segretario, da parte di un comitato formato da tre membri della Giunta e integrato da membri esterni. Nelle Fiandre il segretario viene valutato da membri esterni che preparano un rapporto da sottoporre al Consiglio comunale (vero organo competente per la valutazione del segretario). In Vallonia la valutazione è periodica, rispetto al contratto-obiettivo ed è eseguita dal Consiglio comunale e da due direttori esterni con esperienza decennale nell'amministrazione degli enti locali.

(38) Esiste infatti la figura del "ragioniere-capo" (*receveur*), responsabile di tutta la parte finanziaria e contabile.

5. *Alcune riflessioni di sintesi*

Al termine della rapida carrellata sulla disciplina del segretario comunale nei tre ordinamenti selezionati, è possibile svolgere alcune considerazioni seguendo una delle due grandi direttrici che muovono gli studi comparatistici. Per un verso, la comparazione può portare a risultati utilizzabili a fini sia interni sia esterni (nel primo caso i dati acquisiti dalle indagini svolte su altri ordinamenti, se organizzate secondo le regole proprie di un'analisi comparativa, sono utili per comprendere il funzionamento, le dinamiche, le modalità organizzative dell'ordinamento "nazionale"). Per altro verso, il materiale costituito dai diritti stranieri può essere classificato e utilizzato per la costruzione di modelli e lo studio della loro circolazione.

Restiamo all'interno della prima direttrice, teniamo a mente una delle principali funzioni sussidiarie del diritto comparato (l'ausilio in sede di elaborazione legislativa) e tentiamo di sintetizzare i punti cruciali della tematica che stiamo esaminando. Lo studio del diritto straniero, finalizzato alla conoscenza delle soluzioni adottate in altri ordinamenti giuridici, si rivela utile purché tali indagini vengano contestualizzate in un panorama più ampio e siano dirette alla ricerca delle analogie e delle differenze tra ordinamenti³⁹.

L'analisi comparata dei Paesi appartenenti al modello di amministrazione di stampo francese-napoleonico conferma l'esistenza di una figura professionale incaricata, in primo luogo, di garantire la legalità – in senso lato – dell'attività amministrativa e di assistere gli organi comunali (con intensità e impegni diversi a seconda della declinazione della forma di governo a prevalenza dell'esecutivo o del Consiglio), in secondo luogo, di svolgere una serie di funzioni di carattere gestionale e manageriale.

Indipendentemente dal *nomen*, questa figura professionale si colloca in una posizione di vertice dell'organizzazione amministrativa dell'ente in cui opera e rientra tra il personale di ruolo (statale o comunale) della

(39) Per alcuni autori il diritto straniero rappresenta «un presupposto necessario per la comparazione». Si vedano le parole di G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986, p. 38: «Conoscere il diritto straniero è dunque comparazione, perché ne rappresenta la prima operazione mentale, cioè la costruzione o ricostruzione di uno dei termini (che possono essere molteplici nel tempo e nello spazio) del raffronto». Sono contrari a questa idea molti autori, tra i quali si veda almeno D. KOKKINI-IATRIDOU, *Een inleiding tot het rechtsvergelijkende onderzoek*, Amsterdam-Tilbourg, 1988, p. 5.

pubblica amministrazione. L'inquadramento all'interno delle categorie del pubblico impiego contempla alcune eccezioni. Recentemente, nelle "grandi città" (ossia in enti con un numero di abitanti elevato e diverso a seconda delle normative statali), si riscontra la tendenza a ricoprire questo ruolo mediante la chiamata diretta. Il differente statuto delle "grandi città" si riflette dunque sulla categoria professionale in oggetto e, in alcuni casi, sulla sua stessa denominazione (ad es., il segretario comunale in Francia diventa direttore generale nei Comuni con più di 80.000 abitanti e accede per chiamata diretta solo se in possesso di alcuni requisiti stabiliti con decreto governativo, previo parere del Consiglio di Stato). In alcuni Paesi viene accentuato il ruolo manageriale ricoperto dal segretario comunale all'interno dell'Ente locale e vengono richieste determinate competenze e specifici titoli di studio ulteriori rispetto alla formazione universitaria di base. Ciò si combina, sovente, con il tempo determinato del mandato.

Orbene, l'esistenza di questa figura può essere letta alla luce delle basilari regole che consentono di delineare le caratteristiche di un modello dai connotati prescrittivi, in grado di influenzare scelte organizzative e di determinare con un certo grado di certezza chi sta dentro e chi sta fuori la classe.

Gli studi sulla metodologia della comparazione insegnano che le classificazioni devono tener conto di una serie di fattori presenti in tutti gli ordinamenti oggetto dell'analisi che ne determinano le caratteristiche e permettono, dunque, l'iscrizione a quella classe. Nelle classificazioni macro delle famiglie giuridiche, LÉONTIN J. CONSTANTINESCO ha elaborato la teoria degli «elementi determinanti», secondo la quale un ordinamento è dato dalla somma delle norme, dei principi, dei concetti giuridici e degli istituti che regolano i rapporti di un gruppo sociale. Queste componenti sono le «particelle giuridiche elementari» che si articolano in ordine gerarchico e verticale e consentono di comprendere la struttura fondamentale dell'ordinamento. CONSTANTINESCO ha isolato questi elementi determinanti dal resto delle (molteplici) particelle che l'Autore chiama «elementi fungibili». Come suggerisce parte della dottrina, questa teoria può essere calata nelle indagini micro-comparative per verificare la tenuta di un modello con certe caratteristiche a fronte di riforme legislative che incidono su alcuni elementi (funzioni; organi; procedure...) ritenuti determinanti

per il modello stesso⁴⁰. Di conseguenza, l'abolizione o lo stravolgimento totale di uno di quegli elementi dovrebbero essere compensati con *qualcosa* che regga nuovamente il modello e si riveli ugualmente determinante per configurare l'archetipo.

Nella fattispecie in esame, occorre chiedersi se tra gli elementi determinanti del modello napoleonico compaiano una serie di funzioni fondamentali, il cui svolgimento è stato storicamente assegnato a una figura professionale appositamente formata, che risponde ai requisiti di neutralità e di terzietà nei confronti del potere politico.

Nonostante le diverse declinazioni statali, frutto, prevalentemente, delle normative sul pubblico impiego, queste funzioni e questi requisiti si riscontrano nella figura del segretario comunale negli ordinamenti esaminati e, più in generale, in quelli che appartengono al modello francese. Ciò si comprende meglio se si integra l'analisi del formante normativo con il formante culturale⁴¹, ossia se si prende in considerazione ciò che nel diritto interno verrebbe – riduttivamente – denominato *prassi*, mentre nel diritto comparato si sostanzia in un'analisi complessiva che tenga conto delle norme verbalizzate e di quelle non verbalizzate, quelle che completano l'ordinamento e che «l'uomo pratica senza esserne pienamente consapevole»⁴². In poche parole, consentono di comprendere il reale funzionamento di un modello, di superare il diritto dei testi (c.d. *law in the book*) e di dar conto del diritto vivente (c.d. *law in action*). Calato nella realtà locale, questo formante culturale dovrebbe consentire di misurare il grado di «affezione» alla figura del segretario, soprattutto nei piccoli Comuni dove, come abbiamo già avuto modo di preci-

(40) Per un'esposizione delle «Applicazioni micro della teoria di Constantinesco» cfr., ad esempio, L. PEGORARO, *Autonomía y descentralización en el derecho comparado: cuestiones metodológicas*, in L. ESTUPIÑAN ACHURRY, J. GAITÁN BOHÓRQUEZ (dir.), *El principio constitucional de autonomía territorial. Realidad y experiencias comparadas*, Bogotá, 2010, Atti del Seminario internazionale «La realidad de la autonomía territorial. Experiencias comparadas», Bogotá, Colombia, 3-4 settembre 2008, p. 19 ss.

(41) L'espressione «formante» si deve a R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992, p. 42 ss.: con essa si fa riferimento alle norme legali, a postulati dottrinali e alle massime giurisprudenziali che rappresentano le componenti utilizzate dal giurista per sussumere la regola del caso concreto. Per «crittotipo» si intende, al contrario, un formante non espresso che contribuisce a formare la mentalità del giurista.

(42) R. SACCO, *Il diritto muto: neuroscienze, conoscenza tacita, valori condivisi*, Bologna, 2015.

sare, gli amministratori locali raramente sono espressione di una classe dirigente politica appositamente formata e vedono nel segretario comunale un punto di riferimento dell'assetto organizzativo dell'ente⁴³.

In questo quadro complessivo andrebbe letta la *ratio* della coincidenza di alcune funzioni – considerate determinanti per il modello francese – con una figura professionale come quella del segretario comunale, così come emerge dall'analisi comparativa.

L'abolizione *tout court* di una figura di vertice dell'Ente locale che incarna queste caratteristiche, nonché uno stravolgimento totale delle funzioni ad essa assegnate, rappresenterebbe uno scostamento dal modello di appartenenza: uno scostamento apprezzabile, ripetiamo, non solo sul piano normativo, ma anche su quello "culturale", poiché mancherebbe una figura di riferimento dell'assetto organizzativo del Comune che, da sempre, costituisce un anello di congiunzione tra le autonomie locali e lo Stato-ordinamento⁴⁴. E ciò vale, particolarmente, in momenti di cambiamenti e di riforme delle autonomie locali importanti come quelle in atto in buona parte d'Europa, Italia compresa.

Al contrario, una revisione dello statuto del segretario comunale è sicuramente ammissibile (sul piano sia funzionale, sia nominale), come testimonia la panoramica offerta dai diritti stranieri, a patto che (più che il *nomen*) vadano salvaguardate le funzioni, così come è avvenuto in alcuni dei Paesi esaminati⁴⁵.

Si tratta di una serie di funzioni che includono senz'altro il controllo di legalità dell'azione amministrativa, così come modificato ed evoluto ne-

(43) Nel caso italiano, lo stesso legislatore degli ultimi anni ha intravisto nel segretario comunale un punto di riferimento cui assegnare una serie di nuove funzioni strategiche e lo ha fatto in assenza di una previsione normativa generale di riferimento, ma sulla base di quell'elemento culturale di cui stiamo dando conto.

(44) Una figura che si è inizialmente inserita, come garante, in quello «spazio» che il legislatore statale ha lasciato alle «determinazioni, normative o concrete, degli ordinamenti territoriali», dove si determina «il contatto fra l'ordinamento complessivo e gli ordinamenti territoriali e la risultante ne è un atto giuridico che attui questa compresenza», come ricorda G. BERTI, *Amministrazione comunale e provinciale*, Milano, 1994, p. 67 ss.

(45) In Francia e in due Regioni del Belgio. L'esperienza francese è particolarmente interessante poiché l'organizzazione in *filière* delle figure professionali e l'individuazione, per ognuna di esse, di un *cadre d'emploi* dai contorni dettagliati consente di mantenere le funzioni dei segretari all'interno di un contenitore ampio, nonostante il passaggio a un *cadre d'emploi* differente.

gli anni, che in alcuni Paesi ha assunto dei tratti quasi unici, dovuti alla particolare situazione di lotta alla corruzione (è il caso italiano della normativa anticorruzione approvata negli ultimi anni, difficilmente comparabile con altri Paesi europei)⁴⁶. Ad esse si aggiungono le funzioni di carattere gestionale (per le quali sono richieste competenze di tipo manageriale) che variano a seconda dei singoli ordinamenti giuridici e del modo di organizzare il pubblico impiego a livello locale⁴⁷.

Fondamentalmente, sono (due delle) funzioni icasticamente previste dalla legge di delega al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, alle quali si aggiunge la funzione di attuazione dell'indirizzo politico, che, nel caso italiano, riflette i tratti accentuati della separazione tra indirizzo politico e azione amministrativa tipica del nostro ordinamento⁴⁸.

Con queste premesse, è possibile cogliere i tratti caratterizzanti del modello e importare, ove il contesto sia il più possibile omogeneo, degli insegnamenti utili anche per gli studi di diritto interno.

Ove il processo di revisione del settore sia ancora aperto, soprattutto sotto il profilo della implementazione della disciplina, le eventuali differenze dell'inquadramento giuridico della figura professionale e delle modalità di accesso in carriera non escludono la possibilità di recepire, parzialmente, soluzioni adottate in ordinamenti giuridici che presentano analogie sul versante dell'organizzazione amministrativa delle collettività territoriali.

È ciò che potrebbe avvenire in Italia prossimamente quando il Governo

(46) Un'ampia analisi dei vari profili della corruzione amministrativa è raccolta in F. MERLONI, L. VANDELLI, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze, 2010 e, per la fattispecie in esame, in particolare i capitoli di P. BARRERA, *Istituzioni locali, controlli interni e garanzia di legalità*, p. 365 ss. e di G.C. DE MARTIN, M. DI FOLCO, *I controlli interni di regolarità e il ruolo dei Segretari comunali e provinciali*, p. 381 ss.

(47) Come abbiamo documentato precedentemente, in alcuni casi vengono richieste competenze di tipo contabile, in altri casi esiste una incompatibilità tra la figura del segretario e quella del ragioniere-capo dell'ente locale. Più in generale e a seconda della dimensione dell'ente locale, in alcuni Paesi questa figura professionale si colloca al vertice dell'organizzazione dell'Ente locale, coordinando l'attività dei dirigenti dei vari settori, in altri si dedica prevalentemente al controllo di legalità.

(48) Su questo punto e sui riflessi sul personale degli enti locali si rinvia al classico G. VESPERINI, *I poteri locali*, vol. 2, Roma, 2001, p. 243 ss.

sarà chiamato a dettagliare quanto previsto nella legge di delega, dove si abolisce il segretario comunale, ma si crea una figura apicale, titolare delle funzioni summenzionate, le cui caratteristiche sono in attesa di definizione.

Leggendo dunque l'attuale normativa con gli strumenti metodologici richiamati, si può affermare che l'appartenenza al modello, formalmente, è assicurata, ma sostanzialmente è ancora alquanto debole e precaria poiché occorre un completamento normativo niente affatto scontato delle funzioni e della figura del dirigente locale che sarà chiamato a svolgerle all'interno del più ampio "contenitore" del ruolo unico dei dirigenti locali (previsto dall'art. 11 della legge di delega), in linea con l'intero impianto della riforma che incide, a sua volta, sull'impianto complessivo della dirigenza pubblica⁴⁹.

Detto sinteticamente con le parole di una comparatista (e con un po' di forzature, in attesa di conoscere i contenuti del decreto): se la legge 124/2015 viene intesa come una (ulteriore e profonda) riforma della categoria dei segretari (al punto da cancellarne il nome, ma non le funzioni, per le quali si dovrà costruire un profilo specifico all'interno della generica categoria del dirigente apicale), la nuova figura consentirà comunque di collocare l'Italia "dentro la classe"; se, al contrario, questa legge venisse interpretata come l'effettiva scomparsa della categoria (con tutto ciò che essa rappresenta all'interno del modello napoleonico, non solo in Italia), allora questo intervento normativo condurrebbe l'Italia "fuori dalla classe".

La scelta del legislatore delegato sarà dunque decisiva.

(49) La cui organizzazione ha risentito profondamente del cambiamento dei rapporti tra politica e amministrazione «nel senso di una maggiore sottomissione della seconda alla prima» con una serie di conseguenze pesanti sulla "precarizzazione" della dirigenza e sulle modalità di accesso, come ricorda magistralmente S. CASSESE, *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, Napoli, 2007.