

Il ruolo del Segretario generale nell'ente locale dopo le riforme Funzioni, *status*, criteri di selezione, di formazione e di scelta da parte dell'ente

di Giovanni Diquattro

Sommario

1. Premessa. – **2.** *La compatibilità con i principi costituzionali di decentramento e di autonomia e la nota sentenza della Corte costituzionale n. 52 del 28 marzo 1969.* – **3.** *Le attribuzioni del Segretario comunale e provinciale prima delle riforme.* – **4.** *L'istituzione dell'Albo e le attribuzioni dopo le riforme.* – **4.1.** *La funzione di direzione generale.* – **5.** *Un caso che ha fatto discutere.* – **6.** *L'efficacia delle leggi.* – **7.** *La riforma del testo unico in applicazione dell'art. 2 della legge 131/03.* – **8.** *Il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale.* – **9.** *I principi costituzionali sull'amministrazione.* – **9.1.** *Il principio del buon andamento.* – **9.2.** *Il principio dell'accesso per concorso.* – **10.** *Alcune considerazioni sulle criticità e sui possibili rimedi.* – **10.1.** *I piccoli Comuni e l'ambito ottimale.* – **10.2.** *La dirigenza negli enti di maggiori dimensioni.* – **10.3.** *L'istituto della disponibilità.* – **10.4.** *Il ruolo dell'Agenzia.* – **10.5.** *I poteri sostitutivi.* – **10.6.** *La permanenza nella sede e la revoca indiretta.* – **10.7.** *L'ipotesi della scelta del Segretario sulla base di una rosa di candidati.* – **10.8.** *Le norme per l'accesso.* – **10.9.** *Il ruolo della Regione.* – **11.** *Conclusioni.*

1. Premessa

Le espressioni che, prima delle riforme Bassanini, ricorrevano con maggiore frequenza quando si parlava della figura professionale del Segretario comunale e provinciale, da sempre primo dirigente, per grado e per funzioni, nell'ente locale, erano quelle che tendevano a sottolineare la sua posizione giuridicamente ibrida e la peculiarità del suo *status*.

La legislazione preunitaria aveva notevolmente valorizzato la figura, già prevista nell'antico ordinamento municipale; ne

aveva fissato i compiti; aveva sancito la stabilità nella carica al fine di meglio garantire, nonostante il cambiamento degli organi elettivi, ordine e continuità in tutti i servizi locali.

La legge 23 marzo 1865, n. 2248, per l'unificazione amministrativa del Regno, riconobbe ai Segretari comunali i diritti acquisiti in base alla legislazione dei passati Governi, ma privò di garanzie la loro posizione giuridica ed economica, attribuendo al Consiglio comunale la discrezionale facoltà di nomina, sospensione e licenziamento, nonché quella relativa alla determinazione del trattamento economico.

Il testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 10 febbraio 1889, n. 5921 e successivo regolamento di esecuzione riconobbero al Segretario comunale una relativa posizione di stabilità nell'impiego, ribadendo l'obbligo del possesso della *patente*, speciale abilitazione richiesta per l'accesso alla carriera, segno, questo, dell'interesse dello Stato alla buona scelta di tali funzionari.

La legge 7 maggio 1902, n. 144 impose poi ai Comuni l'adozione di un regolamento organico volto a predeterminare la dotazione organica del personale dipendente e a fissare per ogni categoria trattamento economico, attribuzioni e doveri, garantendo stabilità nell'impiego e certezza nel pagamento della retribuzione; la stessa legge confermò, a maggior garanzia del pubblico interesse nel procedimento di nomina e revoca, il superamento di un esame abilitante; stabilì anche il raggiungimento di una maggioranza qualificata in sede di votazione consiliare sulla nomina e revoca del Segretario.

Il Segretario comunale aveva quindi, in quel periodo, uno stato giuridico simile a quello dei dipendenti del Comune e regolato da norme locali, fatto salvo il possesso della *patente*, disciplinato da norme di legge valide per tutto il territorio dello Stato.

Posizione e ruolo del Segretario comunale vengono sostanzialmente modificati con legge 13 dicembre 1928, n. 2944; a partire dal 1 gennaio 1929 al Segretario comunale viene infatti attribuita la qualifica di funzionario dello Stato.

Il collegamento con l'amministrazione statale viene accen-

tuato dall'articolo 96 del regolamento approvato con regio decreto del 21 marzo 1929, n. 371 che prevedeva per il Segretario "il dovere di fare alla Prefettura, per il tramite del Podestà, le osservazioni che ritenga opportune sul servizio, sui provvedimenti che è chiamato ad applicare e sugli inconvenienti eventualmente rilevati nell'esercizio delle sue attribuzioni".

La nuova disciplina aveva quindi sottratto il primo funzionario del Comune alle influenze, in alcuni periodi forse non sempre positive, dell'ambiente locale; era però il frutto del centralismo proprio di quel periodo; aveva comunque, sia pure in parte, compromesso l'autarchia dell'ente locale.

La situazione, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 173 del testo unico della legge comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383 e dalla legge 8 giugno 1962, n. 604, poteva così essere sintetizzata:

a) il Segretario comunale e il Segretario provinciale avevano la qualifica di funzionari dello Stato ed erano equiparati a tutti gli effetti agli impiegati dello Stato;

b) procedura concorsuale, nomina, assegnazione della sede, trasferimenti, progressione in carriera, provvedimenti disciplinari e tutto quanto concerneva il cosiddetto rapporto di servizio venivano demandati alla competenza di organi dello Stato, che ne curavano la gestione, in alcuni casi con l'ausilio di organi collegiali, quali il Consiglio provinciale d'amministrazione, la Commissione di disciplina ed il Consiglio centrale di amministrazione presso il Ministero degli interni;

c) il Segretario dipendeva però dall'autorità locale per l'adempimento delle sue funzioni ed era tenuto ad eseguire gli ordini del capo dell'amministrazione presso cui prestava servizio;

d) gli atti nei quali il Segretario interveniva erano riferibili, ovviamente, non allo Stato, ma all'ente di cui egli era organo burocratico.

2. La compatibilità con i principi costituzionali di decentramento e di autonomia e la nota sentenza della Corte costitu-

zionale n. 52 del 28 marzo 1969

Tale disciplina, era stato più volte affermato, non era compatibile con il riconoscimento delle autonomie locali enunciato fra i principi fondamentali della nuova Carta costituzionale; il Segretario, posto al vertice della struttura organizzativa dell'ente locale, non poteva che essere un funzionario dell'ente e la sua nomina doveva competere agli organi dell'ente.

Nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge 27 giugno 1942, n. 851, e degli articoli 23 e 46 della legge 8 giugno 1962, n. 604, concernenti lo stato giuridico e l'ordinamento della carriera dei Segretari comunali e provinciali, promossi con tre ordinanze in data 8 luglio 1966 della V sezione del Consiglio di Stato su ricorsi proposti in merito dalle amministrazioni provinciali di Mantova, Vicenza e Brescia, il giudice delle leggi con sentenza n. 52 depositata il 28 marzo 1969 ⁽¹⁾ aveva, tuttavia, dichiarato non fondata la questione sulla base delle seguenti argomentazioni:

a) la cosiddetta statizzazione dei Segretari non era ispirata, secondo la Corte costituzionale, all'intento di limitare le autonomie locali, ma trovava la sua ragione nell'esigenza, sollecitata in ogni tempo dalle stesse organizzazioni di categoria, di tutelare tali funzionari contro le pressioni politiche locali;

b) l'articolo 23 della legge n. 604 del 1962, del resto, limitava i poteri di nomina da parte dello Stato vincolandoli ad una procedura concorsuale alla quale, almeno nei concorsi per trasferimento alle sedi di maggiore importanza, partecipava a pieno titolo anche un rappresentante dell'ente;

c) i principi costituzionali di decentramento e di autonomia, intesi come capacità della comunità locale di perseguire un proprio indirizzo politico-amministrativo, sarebbero stati lesi da un intervento esterno nella formazione degli organi di indirizzo politico, ma, certamente, non venivano violati dalla procedura di formazione di organi meramente burocratici;

(1) La sentenza della Corte costituzionale è pubblicata in *Giurisprudenza costituzionale*, 1969, I, 602, ed è stata a suo tempo commentata su numerose riviste.

d) se è vero, affermava ancora la Corte, che nel concetto di autonomia rientravano, come ancora rientrano, anche i poteri che sono strumentali rispetto alle funzioni e quindi anche i poteri inerenti alla burocrazia, tuttavia le autonomie locali non potevano essere considerate avulse dall'ordinamento generale;

e) l'articolo 128 della Costituzione riconosceva al Parlamento la competenza ad intervenire con leggi generali nella disciplina delle funzioni di Province e Comuni, e non c'era motivo per escludere la legittimità di tale intervento quando si trattava del rapporto di impiego dei funzionari locali;

f) era quindi pienamente giustificata l'emanazione di una legge dello Stato concernente lo stato giuridico dei Segretari comunali e provinciali; in considerazione della particolare delicatezza dei compiti ad essi attribuiti, ancora più evidente era la necessità che fossero dettate norme idonee a garantire che l'ufficio venisse conferito a funzionari in possesso di un'adeguata preparazione professionale; era anche evidente la necessità che la selezione avvenisse sul piano nazionale ed attraverso una procedura concorsuale; parimenti, che agli interessati fosse riconosciuta una stabilità tale da porli al riparo da possibili arbitrii;

g) il problema del rispetto delle autonomie non riguardava, in via astratta, sempre secondo la citata sentenza della Corte, la legittimità dell'intervento del legislatore, ma piuttosto i limiti che questo era tenuto ad osservare; si trattava di accertare se le disposizioni legislative contestate si mantenevano nell'ambito strettamente necessario a soddisfare le esigenze generali, lasciando agli enti locali quel minimo di poteri richiesto dalla loro dichiarata autonomia, anche in questo settore;

h) validamente la legge poteva stabilire che la nomina avesse luogo per concorso e determinare i requisiti richiesti ai concorrenti; ritenere che la disciplina dell'accesso all'ufficio di Segretario dovesse rientrare nei poteri di autonomia dell'ente locale avrebbe significato disconoscere le esigenze generali che necessariamente dovevano essere soddisfatte attraverso un'uniformità di regolamentazione, alla quale solo la legge poteva dare vita.

La Corte costituzionale, però, chiamata a pronunciarsi nei limiti definiti dal giudice *a quo*, non aveva portato il suo esame sulla qualifica di funzionario dello Stato attribuita al Segretario dall'articolo 173 del testo unico del 1934, disposizione questa che non era stata impugnata e che non condizionava necessariamente nessuna delle norme denunciate.

Il problema di fondo era proprio questo.

La qualifica di funzionario dello Stato, in sé, non era né necessaria né utile; ciò che contava ⁽²⁾ erano le norme relative ai requisiti, alla formazione, alla procedura di scelta e di assegnazione alla sede, alla progressione in carriera, ma soprattutto le norme relative alla sfera di competenza.

3. *Le attribuzioni del Segretario comunale e provinciale prima delle riforme*

Individuare ed elencare le attribuzioni del Segretario comunale e provinciale e le connesse responsabilità non era facile: occorreva infatti risalire ad una miriade di testi normativi, in parte risalenti all'origine del secolo ed in parte di più recente emanazione, non coordinati tra loro e non sempre chiari sull'effettività del loro contenuto ⁽³⁾.

Tali numerose attribuzioni potevano in estrema sintesi essere ricondotte alle tradizionali funzioni di:

- a) vigilanza e tutela della legittimità amministrativa;
- b) consulenza tecnico-amministrativa;
- c) direzione e coordinamento della struttura organizzativa;
- d) notaio delle decisioni degli organi collegiali, abilitato anche a rogare i contratti nell'interesse dell'ente ai sensi dell'articolo 89 del testo unico del 1934.

Come si è evoluta la figura del Segretario comunale e provinciale?

(2) Allora, ma anche adesso, in un quadro normativo radicalmente mutato e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione.

(3) Si pensi ad esempio al voto consultivo di cui all'art. 59 del regolamento di esecuzione della legge comunale e provinciale n. 297 del 1911.

La riforma delle autonomie locali doveva necessariamente fare chiarezza sul ruolo e sulla posizione giuridica di questo importante funzionario.

I Comuni di dimensioni maggiori sarebbero infatti comunque in grado di formare una dirigenza preparata e responsabile, alla quale la legge potrebbe attribuire le funzioni attualmente svolte dal Segretario dell'ente.

4. *L'istituzione dell'Albo e le attribuzioni dopo le riforme*

La legge 15 maggio 1997, n. 127, concernente "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo", con la disciplina introdotta dall'articolo 17, commi da 67 a 85, segna una svolta epocale per la figura del Segretario.

L'ANCI e l'UPI, dopo le profonde modifiche introdotte con l'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, rivendicavano a buona ragione un ruolo diverso e decisivo dell'ente locale nella nomina del Segretario.

L'attuale ordinamento⁽⁴⁾ prevede che chi vuole intraprendere la carriera di Segretario nell'ente locale deve essere iscritto in apposito Albo; il procedimento di iscrizione, abbastanza complesso, prevede la determinazione del numero delle sedi vacanti da parte dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di autonomia organizzativa, ma sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'interno; viene bandito un concorso nazionale, i cui vincitori vengono ammessi a un corso-concorso di formazione della durata di diciotto mesi, seguito da tirocinio pratico di sei mesi presso uno o più Comuni.

I Segretari sono poi iscritti in tre fasce professionali, più due "sottofasce", nell'ambito della fascia B, sopra e sotto i 65.000 abitanti, e nell'ambito della fascia A, sopra e sotto i 250.000 a-

(4) Cfr. il Capo II del t.u. 267/00 e il regolamento approvato con d.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465.

bitanti; per ricoprire sedi di Comuni superiori ai 250.000 abitanti, di Comuni capoluogo di provincia e di amministrazioni provinciali è richiesta un'anzianità di servizio di almeno due anni in Comuni inferiori della medesima fascia A.

La procedura di nomina prevede una pubblicità effettuata a livello nazionale mediante pubblicazione sul sito *internet* dell'Agenda di tutti gli avvisi di avvio della procedura; entro dieci giorni i Segretari interessati fanno pervenire al Sindaco specifica manifestazione di volontà, *eventualmente* corredata dal proprio *curriculum* professionale; l'Agenda fornisce, a richiesta, i *curricula* relativi alle caratteristiche professionali dei Segretari; il Sindaco nomina nell'ambito dei candidati in possesso dei prescritti requisiti di anzianità nella fascia, con proprio provvedimento che non deve dare conto di alcuna valutazione comparativa; il Segretario nominato, se accetta, viene assegnato dall'Agenda alla sede; la mancata accettazione della prima nomina comporta automaticamente la cancellazione dall'Albo e la restituzione di una percentuale della borsa di studio percepita⁽⁵⁾.

L'iscrizione in una fascia superiore è prevista sia per anzianità, che per l'idoneità conseguita a seguito di corsi di specializzazione organizzati dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione locale, istituita contestualmente alla riforma, con il dichiarato intento di provvedere all'aggiornamento e alla formazione permanente dei Segretari.

Una riforma ambiziosa, quindi, che lega l'acquisizione e la verifica della professionalità a momenti di formazione e di aggiornamento di lunga durata e specialistici.

Certamente si è voluto riconoscere alle amministrazioni una discrezionalità molto ampia nella scelta di coloro che hanno superato prima una procedura concorsuale, poi un percorso di formazione biennale; certamente il futuro della dirigenza pubblica passa attraverso la creazione di Albi, cui si viene iscritti dopo aver superato percorsi formativi certificati e riconosciuti;

(5) Cfr. art. 13 del d.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465 e le deliberazioni del Consiglio nazionale di amministrazione dell'Agenda, reperibili sul sito dell'Agenda.

è però evidente, nell'attuale disciplina relativa ai Segretari degli enti locali, la posizione di estrema debolezza di chi aspira ad entrare in carriera; c'è da chiedersi a chi giova tutto questo.

Le funzioni del Segretario sono oggi complessivamente individuate nell'articolo 97 del testo unico.

Rispetto alle attribuzioni prima delle riforme vengono quindi sostanzialmente confermate e meglio definite le funzioni notari-ali e quelle consultive, referenti e di assistenza agli organi collegiali; viene prevista la possibilità che il capo dell'amministrazione, i regolamenti o gli Statuti gli attribuisca-ano altre funzioni, non meglio specificate; mentre per quanto concerne le funzioni di coordinamento e direzione vedremo nei paragrafi successivi cosa è cambiato e i possibili sviluppi.

La riforma, comunque, garantisce all'ente locale il massimo della flessibilità; infatti la graduazione delle funzioni e dei compiti assegnati al Segretario diventa una scelta essenzialmente autonoma, che può essere presa sulla base della struttura organizzativa ritenuta congrua e coerente con le risorse umane e finanziarie a disposizione; offre anche all'ente locale il massimo delle garanzie, in quanto la facoltà di scelta all'interno delle fasce è molto ampia ed in quanto tutti gli incarichi sono a tempo determinato e revocabili.

Altro cambiamento sostanziale, il fatto che la qualificazione come dirigente o funzionario è oggi riduttiva, in quanto il Segretario comunale e provinciale, pur restando un pubblico funzionario, con tutte le connesse responsabilità, diventa un professionista abilitato, iscritto in uno specifico Albo, soggetto a contrattazione specifica; un pubblico funzionario che può essere preposto principalmente alle segreterie degli enti locali, ma anche di altri uffici, come del resto previsto dalla legge 127/97⁽⁶⁾.

(6) In questo senso è molto precisa la direttiva del 30 marzo 2000 del Dipartimento della funzione pubblica rivolta all'ARAN, in vista della ripresa delle trattative per il CCNL.

4.1. *La funzione di direzione generale*

L'articolo 51-*bis* della legge 8 giugno 1990, n. 142, come introdotto dall'articolo 6, comma 10 della citata legge 127/97 ⁽⁷⁾, aveva nel frattempo previsto la possibilità di procedere alla nomina di un Direttore generale, con contratto a tempo determinato e al di fuori della dotazione organica, per le Province e per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti; a tale figura compete l'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, la predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi, nonché la proposta del piano esecutivo di gestione; a tali fini, al Direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del Segretario del Comune e delle Provincia.

Quindi un assetto organizzativo che prevede una equiordinazione tra due figure, entrambe apicali, entrambe dirigenti generali, cui l'ordinamento sembra affidare funzioni e competenze diverse; a questo proposito, l'articolo 97, comma 3, del testo unico prevede che Sindaco e Presidente della Provincia, contestualmente all'atto di nomina del Direttore generale, disciplinano, secondo l'ordinamento dell'ente e nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli, i rapporti tra questi e il Segretario generale.

Per completare il quadro, il comma 4 dell'articolo 108 prevede che le funzioni di Direttore generale possano essere conferite al Segretario generale e l'articolo 97, comma 4, prevede che il Segretario generale sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, quando non sia stato nominato un Direttore generale.

Quindi, anche per quanto concerne le funzioni di direzione, la più ampia flessibilità, la più ampia autonomia, la più ampia discrezionalità da parte degli enti; quindi non più una figura di Segretario che ha sempre le stesse competenze, ma figure con competenze, obiettivi, criteri di valutazione dei risultati attesi e

(7) Ora recepito nell'art. 108 del testo unico 18 agosto 2000, n. 267.

di quelli realizzati, stili di direzione che possono essere molto diversificati.

Certamente migliorabile è il CCNL dei Segretari per quanto riguarda la graduazione del trattamento economico, non sempre adeguato alla notevole variabilità dei contenuti del ruolo; certamente espressione di grande e riconosciuta autonomia è la facoltà di nomina di un Direttore generale senza alcun limite esterno all'ente per quanto concerne procedure e trattamento economico.

Il Direttore generale, figura professionale non contrattualizzata, dotata di poteri e capacità manageriali, è legato al Sindaco e al Presidente della Provincia da un rapporto di tipo strettamente fiduciario⁽⁸⁾; sarà lo stesso Direttore generale a contrattare con l'amministrazione la propria retribuzione, tenendo conto delle esperienze maturate e secondo criteri di ragionevolezza e di buon senso; a tale facoltà fa da contrappeso la possibilità di revoca *ad nutum* per il venir meno del rapporto fiduciario.

Viene oggi sottolineata l'esigenza di dare maggiore flessibilità alla disciplina concernente la nomina ed il ruolo del Direttore generale, consentendone la nomina per tutti gli enti, con la possibilità di sceglierlo anche tra i dirigenti in servizio⁽⁹⁾; tale prospettiva ipotesi merita una attenta riflessione da parte del legislatore delegato.

Verrebbero infatti resi possibili negli enti, a prescindere dalla dimensione, scenari che prevedono l'utilizzo di dirigenti, a tempo indeterminato o determinato, il cui *status* è disciplinato dal CCNL, del Segretario generale, il cui *status* è disciplinato da altro CCNL, di altri dirigenti con contratto di diritto privato e di una ulteriore figura, quella del Direttore generale, per la quale verrebbero disciplinati solo a livello di statuto o di regolamento di organizzazione contenuti di ruolo e trattamento giuridico ed economico; non sarebbe facile evitare una giungla retributiva, il

(8) Così si esprime in proposito la circolare del Ministero dell'interno n. 97 del 15 luglio 1997.

(9) È quanto prevede anche la relazione finale dell'autorevole Comitato di indirizzo e coordinamento tecnico-scientifico per l'attuazione della delega di cui all'articolo 2 della legge 5 giugno 2003, n.131.

rincorrersi di aspettative e pressioni sugli amministratori neoeletti, una confusione di ruoli e di competenze; ancora una volta, c'è da chiedersi a chi giova tutto questo.

Sinceramente non è dato capire la coerenza di un sistema in cui le indennità degli amministratori sono fissate entro parametri predeterminati, le assunzioni negli enti locali sono contingentate in violazione di qualsiasi principio di autonomia, invece una figura, quella del Direttore generale, la cui introduzione ha spesso dato risultati deludenti rispetto alle aspettative continua ad essere riproposta al di fuori di qualsiasi regola.

Organizzazioni quali quelle degli enti locali, estremamente complesse per la varietà di dimensioni, funzioni e relazioni, necessitano di una razionalizzazione e semplificazione nel sistema di *governance*; certamente non hanno bisogno di ulteriori complicazioni.

Adeguata riflessione merita anche il rapporto esistente tra Direttore generale e dirigenti; rapporto senza dubbio diverso rispetto a quello intercorrente tra il Segretario e i dirigenti, oggi caratterizzato essenzialmente da una funzione di vigilanza e coordinamento che sembra qualificare il Segretario come *primus inter pares*; i dirigenti sono invece responsabili nei confronti del Direttore generale, con il quale, quindi, sarebbero legati da un raccordo gerarchico.

Tuttavia, il potere di *avocazione* da parte del Direttore generale di singoli atti di competenza del dirigente, potere che appare necessario in qualsiasi organizzazione come norma di chiusura del sistema e che viene spesso previsto e disciplinato nei regolamenti di organizzazione, sembra in contrasto con le precise attribuzioni di funzioni e responsabilità riconosciute dalla legge ai dirigenti; l'articolo 107 del testo unico precisa, infatti, che i dirigenti sono direttamente responsabili, *in via esclusiva*, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione.

Altro argomento di riflessione, l'opportunità che il Direttore generale, oltre alle necessarie doti di managerialità e capacità organizzativa, abbia anche conoscenze ed esperienze di lavoro all'interno della pubblica amministrazione ed una base di pre-

parazione giuridica che gli consenta di comprendere e di governare, azioni, procedure e comportamenti del settore pubblico⁽¹⁰⁾.

Siamo convinti che alla fine, quasi sempre, avranno la prevalenza il buon senso degli amministratori e le competenze espresse dalle figure che nelle varie realtà saranno scelte; tuttavia, è proprio nel momento in cui si ridisegna il sistema che bisogna operare la scelta tra percorsi di selezione a evidenza pubblica, trasparenti e certificati, e percorsi che sembrano in contrasto coi principi costituzionali sull'amministrazione, di cui parleremo più avanti.

5. *Un caso che ha fatto discutere*

Sono note agli operatori del settore e a chi ha esperienza le frequenti resistenze dei Comuni di maggiore dimensione ad accettare un primo dirigente che non fosse espressione di scelte autonome degli organi di vertice; da qui gli incarichi affidati per lunghissimi periodi ai Vicesegretari, che spesso, nel sistema previgente, venivano promossi sul campo e nominati titolari della sede anche grazie ai titoli maturati durante gli anni di reggenza.

È cronaca di questi giorni il caso di un Sindaco, rimosso con decreto del Presidente della Repubblica ai sensi dell'articolo 142 del testo unico, per gravi e persistenti violazioni di legge, per aver nominato Segretario il Vicesegretario reggente, privo secondo l'Agenzia dei necessari requisiti di anzianità nella fascia, e per non avere ottemperato, nonostante le reiterate rituali diffide, al tassativo obbligo di avviare la procedura per la nomina del Segretario generale titolare, secondo quanto previsto dalla vigente normativa.

Sintomatiche le prese di posizione di alcuni gruppi politici

(10) Vedi in proposito *Guida Normativa per l'amministrazione locale*, Editrice CEL, 2004, p. 537 ss.

(¹¹). Sintomatiche anche le prese di posizione di autorevoli professori universitari contro un provvedimento di rimozione ritenuto ingiusto e sbagliato (¹²). Numerosi gli ordini del giorno approvati dai Consigli comunali del territorio, che si impegnano, assieme alle altre istituzioni interessate (Regione, Provincia e Comuni) perché in questa vicenda siano salvaguardati i principi garantiti di autonomia e di autogoverno degli enti locali, nell'interesse delle comunità amministrative (¹³). Il sito internet del Comune di Copparo pubblica in questi giorni il decreto, la relazione del Ministro al Presidente della Repubblica, una ricostruzione dei fatti ed una rassegna stampa.

Non commento le opinioni espresse e non entro nel merito di ciò che è accaduto, già passato al vaglio di numerosi organi giurisdizionali; osservo solo che tutto questo non giova, perché sposta il problema dal quadro normativo, più o meno equilibrato ed efficace, comunque modificabile, alla qualità delle persone, comunque stimate; ho citato questo caso, deprecabile sul piano dei rapporti istituzionali, gravissimo perché ha portato anche allo scioglimento del Consiglio comunale, perché ritengo che sia uno dei sintomi di una riforma che, in fondo, non appare né condivisa, né accettata dagli enti locali.

È allora opportuno chiedersi cosa non ha funzionato; per

(11) I gruppi consiliari provinciali UDC-Forza Italia-AN, in un documento pubblicato tra l'altro sul quotidiano *Il Resto del Carlino*, Edizione di Ferrara, del 28 gennaio 2004 affermano tra l'altro che "il centro sinistra si dovrebbe scagliare non contro chi ha applicato la legge, ma contro chi ha introdotto quella norma di legge".

(12) In tre distinti documenti pubblicati sul quotidiano *la Nuova Ferrara* del 29 gennaio 2004, autorevoli docenti ribadiscono tra l'altro "[...] la più viva stima, stima per l'azione di Sindaco e per la lucida, difficile battaglia condotta in nome delle autonomie locali di cui sei sempre stato punto di riferimento riconosciuto nel Paese. Sono sicuro che il tempo darà pienamente il senso e lo spessore di una iniziativa politica che per la sua dimensione supera largamente gli stessi confini locali"; e ancora: "[...] dopo diciotto anni di lavoro innovativo ed. appassionato risulta impensabile la separazione forzata che si è prospettata. Sono certo, come è avvenuto per il Sindaco di un altro Comune solo una settimana fa, che anche le tue ragioni troveranno giustizia amministrativa adeguata"; e ancora "[...] la Comunità dei Sindaci è disponibile a manifestare, nelle forme più efficaci, affinché venga riconosciuta la legittimità delle tue azioni ma soprattutto il grande lavoro di riposizionamento istituzionale del tuo Comune e del tuo territorio".

(13) Cfr. ordine del giorno di solidarietà approvato a maggioranza dal Consiglio comunale di Ostellato in data 20 febbraio 2004.

quali motivi una riforma voluta dal sistema delle autonomie non ha ancora dato i suoi frutti; quale evoluzione del quadro normativo, coerente con i principi costituzionali da considerare e rispettare, serve veramente al buon andamento degli enti locali ed è idonea a risolvere i complessi problemi di una *governance* che tutti vorrebbero adeguata alle dimensioni, alla struttura e alle risorse dei singoli enti.

6. *L'efficacia delle leggi*

Intanto, alcune considerazioni; è ancora vero che, o si cambia con il cambiamento, o il cambiamento ci cambia; questo vale per le persone, ma vale anche per le organizzazioni, per le aziende e per gli enti.

I Segretari comunali e provinciali hanno accettato, molti anche con entusiasmo e con convinzione, un cambiamento sostanziale e radicale, che vede Sindaci e Presidenti della Provincia titolari di un potere di scelta che consente spazi di discrezionalità veramente molto ampi, forse troppo.

Non sono ancora cambiati i modi e i tempi del legislatore; il nostro sistema non ha adeguatamente affinato la capacità di misurare le ricadute dell'attività del Parlamento sul Paese; non è ancora in grado di cogliere il significato vero dell'espressione, propria della sociologia del diritto, "efficacia delle leggi"; l'analisi di impatto della regolamentazione, introdotta anche in Italia con legge 50/99, ma ancora in fase sperimentale, mettendo in evidenza i costi e i benefici di ogni legge, circolare o regolamento, permetterebbe di stabilire quale sia l'opzione migliore e di orientare i politici verso la scelta più efficace e rispondente alle effettive esigenze.

È entrata in vigore già da tempo la legge 18 ottobre 2001, n. 3 di riforma del Titolo V della Costituzione; sono passati gli anni, sono stati organizzati centinaia di convegni e seminari, è stata approvata la legge La Loggia, le connesse problematiche sono state esaminate a livello di Comitati e Commissioni, ma nessun effetto è ricaduto sugli enti locali come positiva conse-

guenza degli importanti principi affermati nella riforma.

Appare anzi evidente una legislazione che frappone ostacoli e che si muove in senso contrario; nessuna concreta e reale applicazione dei principi di autonomia finanziaria di entrata e di spesa affermati nell'articolo 119 della Costituzione; nessuna concreta e reale valorizzazione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali.

Ritardi e ostacoli di diversa natura e provenienza nel decentramento ai Comuni delle funzioni catastali, avviato con la legge Bassanini 59/97 e puntualmente disciplinato dagli articoli 65 e 66 del d.lgs. 112/98 e da successivi decreti di attuazione; sono stati rinviati a tempi migliori i due d.P.C.M. che, sia pure con grave ritardo, recavano i meccanismi per il passaggio "flessibile" delle funzioni e del personale ⁽¹⁴⁾.

Le leggi finanziarie del 2002 del 2003 e del 2004 ⁽¹⁵⁾ hanno impedito a Comuni e Province di coprire i posti, anche se previsti nella dotazione organica, a prescindere dalle effettive esigenze e dalla dichiarata possibilità di far fronte alle assunzioni con risorse proprie; hanno nello stesso tempo drasticamente ridotto i trasferimenti erariali.

Non bastano le leggi e forse non basta neanche l'analisi di impatto della regolamentazione; bisogna investire sulle risorse umane, quelle impegnate nella politica, ma anche quelle impegnate in responsabilità gestionali e dirigenziali.

(14) Anche se il termine ultimo del 26 febbraio 2004 è già trascorso, è di questi giorni la notizia dell'ulteriore slittamento di due anni, motivato, pare, dalle preoccupazioni dei sindacati sul trasferimento del personale, dai timori dei proprietari immobiliari per le conseguenze sul Fisco, dal paventato aumento delle rendite e quindi di ICI ed IRPEF; sono invece chiari a tutti gli operatori gli obiettivi di equità fiscale e di semplificazione delle procedure collegati e collegabili al trasferimento di queste funzioni; il governo del territorio, affidato ai Comuni in maniera coerente, costituisce presupposto per il recupero dell'evasione e per una più equa distribuzione di categorie e classi agli immobili dei centri storici; ciò che da ormai sette anni era stato deciso dal legislatore non è stato attuato e rischia di non essere attuato per privilegiare interessi di parte; sono rimaste inascoltate le decise prese di posizione dell'ANCI, contraria a proroghe, secondo i cui rappresentanti il controllo delle funzioni catastali consentirebbe, tra l'altro, il recupero di almeno 354 milioni di ICI evasi ogni anno.

(15) Quest'ultima interpretata con circolare 5/04 del Ministero dell'economia e finanze in maniera lesiva degli interessi e dell'autonomia degli enti locali.

La riforma dello *status* dei Segretari comunali e provinciali avviata nel 1997 avrebbe consentito di investire sulla professionalità dei Segretari comunali e provinciali; quelli già in servizio, con una formazione forse d'altri tempi, ma dotati di grande esperienza; e quelli nuovi, da selezionare e formare sulla base delle nuove, effettive e reali esigenze degli enti; da immettere in carriera sulla base delle scelte, anche ampiamente discrezionali, che possono essere effettuate dai Sindaci; con la consapevolezza di un rapporto di lavoro a termine, di un incarico anche revocabile, di responsabilità complesse in realtà in continua evoluzione.

7. *La riforma del testo unico in applicazione dell'articolo 2 della legge 131/03*

La legge 5 giugno 2003, detta anche "legge La Loggia", si propone di dare attuazione alla riforma del titolo V e, sotto diversi profili, riguarda da vicino anche la possibile evoluzione della figura del Segretario comunale e provinciale.

L'articolo 2, quarto comma, lettera *m*), prevede infatti tra i principi e criteri direttivi dati al legislatore delegato il mantenimento delle disposizioni in vigore relative al controllo sugli organi degli enti locali, nonché delle disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti.

Questa formulazione è stata salutata con favore da chi ritiene che sia servita a ribadire con chiarezza che il Segretario è una figura necessaria nell'ente locale ⁽¹⁶⁾.

Se è vero che anche negli enti locali, come in qualsiasi organizzazione, la presenza di una direzione e il corretto funzionamento dei processi decisionali, costituiscono il presupposto per l'efficienza e per il buon andamento, non è oggi assolu-

(16) Cfr. in proposito l'interessante articolo del Segretario nazionale dell'Unione dr. LIBORIO IUDICELLO sul *periodico dell'Agenzia autonoma per gestione dell'Albo*, n. 4, 2003, p. 7.

tamente scontato che funzioni da tutti ritenute indispensabili debbano necessariamente passare attraverso la figura del Segretario.

In primo luogo per le questioni di diritto legate ai limiti della competenza statale in materia; il sistema del nuovo Titolo V infatti fa rientrare nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la determinazione delle sole “funzioni fondamentali” di Comuni, Province e Città metropolitane; il nuovo articolo 118, primo comma, attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie le “funzioni amministrative”, ma prevede la possibilità che esse, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato; da un lato dunque una “preferenza” generalizzata per gli enti più vicini ai cittadini, dall’altro un criterio flessibile, guidato dai principi generali, per la concreta collocazione delle funzioni ai vari livelli di governo ⁽¹⁷⁾.

Una prima linea di pensiero riconosce allo Stato il potere di disciplinare l’ordinamento e l’organizzazione dell’Agenzia per la gestione dell’Albo dei Segretari, ma riconosce agli enti locali la potestà di disciplinare non solo funzioni, ruolo, rapporto funzionale e collocazione del Segretario, ma anche l’esistenza stessa della figura all’interno del proprio apparato; in questo caso le figure selezionate dall’Agenzia e formate dalla Scuola costituirebbero un’opzione, consigliata e consigliabile, ma frutto di una libera scelta statutaria; questa soluzione, quindi, lascerebbe in vita l’Agenzia, ma, rendendo facoltativa la presenza del Segretario, non escluderebbe la possibilità per l’ente locale di impiegare, per l’espletamento della funzione, soggetti e professionalità diversi ⁽¹⁸⁾.

Una seconda linea di pensiero, riconosce la competenza del-

(17) Così si esprime la Corte nelle premesse della nota sentenza n. 43 del 2003.

(18) Per capire quanto sia capziosa una tale prospettazione, è come se l’ordinamento, dopo aver disciplinato le funzioni e le responsabilità dell’avvocatura e del notariato, lasciasse all’autonomia dei singoli la possibilità di rivolgersi agli iscritti all’Albo degli avvocati ed al Collegio notarile, ovvero, in alternativa, a qualsiasi altra figura disponibile a svolgere tali funzioni.

lo Stato a dettare norme sulla disciplina dei Segretari, valorizzandone le funzioni di collaborazione, consultive e referenti in ordine alla conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto ed ai regolamenti; in questo caso la figura resterebbe necessaria, mentre verrebbe lasciata alla potestà dell'ente la disciplina dei profili organizzativi e l'attribuzione di ulteriori funzioni¹⁹; la conferma nell'ente locale della figura non sarebbe lesiva dell'autonomia, ma si porrebbe come figura unitaria presente in tutti i governi locali a garanzia della legalità nell'azione amministrativa e della fede pubblica⁽²⁰⁾.

8. *Il ruolo della Scuola superiore della pubblica amministrazione locale.*

Di fondamentale importanza il momento della formazione e dell'aggiornamento affidato alla SSPAL, non solo per selezionare e formare le nuove leve, adeguate ai bisogni degli enti, ma anche per affinare ed arricchire le capacità professionali dei Segretari già in servizio.

È solo per una maggiore e più diretta conoscenza dell'attività svolta che sintetizzo come segue i principali interventi realizzati nell'ultimo triennio, senza alcun onere per gli enti per quanto concerne la partecipazione dei Segretari, dalla sezione Emilia-Romagna⁽²¹⁾.

Corso biennale in "Direzione, gestione e sviluppo dell'ente locale"; il programma del corso, suddiviso in sette moduli formativi si è articolato in lezioni teoriche ed esercitazioni pratiche

(19) In un documento del 22 novembre 2003, l'esecutivo nazionale dell'Unione auspica la necessaria presenza e la centralità del ruolo e delle funzioni del Segretario, paventando posizioni che tendono ad emarginare il Segretario relegando il suo ruolo e la sua funzione esclusivamente al controllo formale dell'attività, ruolo questo ormai desueto in quanto la stessa nozione di controllo è oggi direttamente collegata con i principi del buon andamento, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa nell'interesse dei cittadini.

(20) Questa linea di pensiero costituisce coerente sviluppo dei principi affermati dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 52 del 28 marzo 1969.

(21) Diretta sin dalla sua nascita con competenza, professionalità e passione.

su temi quali il bilancio e gli strumenti di gestione; la struttura e le forme di redazione dei principali strumenti di pianificazione; la costruzione del Piano esecutivo di gestione; l'implementazione di un sistema di controllo di gestione; i modelli di organizzazione; la gestione dei servizi pubblici; la definizione del profilo del ruolo dell'addetto pubblico; le forme di governo delle risorse umane, il processo di delega, la costruzione delle posizioni organizzative, il processo di valutazione delle prestazioni; l'Europa e le opportunità finanziarie per gli enti locali; la programmazione e la gestione finanziaria; le dinamiche della contrattazione; complessivamente 644 ore di lezione suddivise per le quattro edizioni di Bertinoro, Bologna, Modena e Parma, che hanno visto, ogni anno, l'effettiva partecipazione di circa 190 Segretari comunali e provinciali suddivisi tra le varie sedi.

E ancora, seminari di studio su temi quali le tecniche di redazione dei testi normativi e degli atti amministrativi; la responsabilità di procedimento e il raccordo tra indirizzo politico e gestione amministrativa; l'utilizzo del documento elettronico, del protocollo informatico e della firma digitale; lo sportello fisico e lo sportello virtuale; il nuovo procedimento degli espropri; la riforma del Titolo V della Costituzione e i suoi riflessi sul sistema amministrativo regionale; le nuove regole del federalismo fiscale; la sicurezza dei sistemi informatici; le autonomie locali nella riforma costituzionale, nei nuovi Statuti regionali e nella Comunità europea; la nuova disciplina in materia di edilizia privata; il piano triennale delle opere pubbliche; le conferenze di pianificazione, gli accordi territoriali e gli accordi di programma; complessivamente circa 26 giornate seminariali con la presenza di circa 1200 partecipanti, la maggior parte Segretari comunali e provinciali, ma non solo.

Altre importanti iniziative sono state realizzate in collaborazione con il Formez, con il Comune di Ferrara, con il Comune di Fidenza, con le associazioni dei Comuni e delle Province dell'Emilia-Romagna.

Tutte con la partecipazione dei più qualificati docenti a livello nazionale e con il contributo dei Segretari e degli amministratori per quanto concerne la individuazione dei temi da ap-

profondire.

9. *I principi costituzionali sull'amministrazione*

Qualunque sia la soluzione che alla fine concluderà questa complessa evoluzione della figura del Segretario comunale e provinciale, devono necessariamente essere rispettati i principi costituzionali sull'amministrazione.

E quindi, la legalità della pubblica amministrazione e la riserva di legge in materia di organizzazione; il principio non è scritto direttamente nella Carta costituzionale, ma si ricava dal generale principio della divisione dei poteri e implicitamente da alcune disposizioni costituzionali.

E ancora l'imparzialità, che vieta di effettuare discriminazioni non sorrette da alcun fondamento razionale, e perciò arbitrarie; l'imparzialità è la traduzione sul piano amministrativo del più generale principio di eguaglianza e non esclude, ovviamente, anzi richiede e presuppone, che l'amministrazione operi per il perseguimento degli obiettivi fissati dagli organi di governo.

E poi il dovere di fedeltà, sancito in termini generali per tutti i cittadini dall'articolo 54 della Costituzione, che si specifica nel dovere di adempiere le pubbliche funzioni con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi previsti dalla legge.

E poi il principio di separazione tra politica e amministrazione, secondo cui gli organi di governo determinano obiettivi e programmi e gli organi burocratici hanno la titolarità dei poteri di gestione amministrativa, principio, questo, che non è formulato espressamente, ma che si ricava dall'articolo 97, comma 2; l'amministrazione è separata dagli organi di governo, anche se funzionalmente collegata agli stessi in quanto tenuta ad attuare l'indirizzo politico ed amministrativo.

E poi la responsabilità personale e diretta del pubblico dipendente ai sensi dell'art. 28 Cost., che esclude ogni forma di immunità per gli atti compiuti in violazione dei diritti, in solido

con lo Stato o con l'ente pubblico da cui egli dipende ⁽²²⁾.

9.1 *Il principio di buon andamento*

E ancora il buon andamento della pubblica amministrazione, ai sensi dell'articolo 97, che richiede un'attività amministrativa efficiente, cioè in grado di realizzare il miglior rapporto tra mezzi impiegati e risultati conseguiti, ed efficace, cioè capace di raggiungere gli obiettivi prefissati.

Il principio di buon andamento riguarda non solo i profili attinenti alla struttura degli apparati ed all'articolazione delle competenze degli uffici che compongono la pubblica amministrazione, ma, investendone il funzionamento nel suo complesso, comprende anche i profili attinenti alle funzioni e all'esercizio dei poteri amministrativi; l'obiettivo del buon andamento può essere, tuttavia, perseguito e realizzato con modalità e strumenti diversi, egualmente efficaci, la cui scelta è rimessa, *nei limiti della ragionevolezza*, alla discrezionalità del legislatore; in questa prospettiva anche la disciplina dei procedimenti amministrativi deve essere improntata al principio di buon andamento, quindi coerente e congrua rispetto al fine che si vuol conseguire, in relazione sia all'esigenza generale di efficienza dell'azione amministrativa che agli obiettivi generali cui è preordinata la disciplina di specifici procedimenti; la scelta del legislatore non deve apparire palesemente arbitraria né incoerente o incongrua rispetto al fine ⁽²³⁾.

9.2 *Il principio dell'accesso per concorso*

E ancora il principio del concorso pubblico di cui all'articolo 97, comma 3, per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, salvo i casi stabiliti dalla legge.

(22) Sui principi costituzionali cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2002, p. 197 ss.

(23) Sentenze della Corte costituzionale n. 22 del 1966, n. 123 del 1968, n. 331 del 1988, n. 103 del 1993, n. 266 del 1993 e n. 40 del 15 marzo 1998.

Nelle Commissioni giudicatrici la presenza di tecnici e di esperti, estranei agli organi di governo, deve essere, se non esclusiva, quanto meno prevalente, in modo da assicurare scelte fondate sull'applicazione di parametri neutrali e sull'obiettiva valutazione delle attitudini, della preparazione e dei titoli professionali; ove venisse violato questo principio, le stesse commissioni si vedrebbero esposte a subire non solo le direttive, più o meno palesi, dell'ente che ha bandito il concorso, ma anche quelle degli schieramenti politici dei cui interessi i commissari potrebbero essere portatori, con una compromissione del principio di imparzialità cui il loro operato si deve ispirare⁽²⁴⁾.

Il principio dell'accesso per concorso, del resto, costituisce specificazione di quelli di imparzialità e buon andamento e pone il merito personale come criterio per selezionare i soggetti con i quali le pubbliche amministrazioni instaurano rapporti di lavoro.

Chiamata più volte a pronunciarsi sulle norme costituzionali che individuano nel concorso il mezzo ordinario per accedere agli impieghi pubblici, la Corte costituzionale ha ripetutamente sottolineato la relazione intercorrente tra l'articolo 97 e gli articoli 51 e 98, osservando e ribadendo come in un ordinamento democratico, che affida all'azione dell'amministrazione il perseguimento delle finalità pubbliche obiettivate dall'ordinamento, il concorso pubblico, quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, resti il metodo migliore per la provvista di organi chiamati ad esercitare le proprie funzioni in condizioni d'imparzialità ed al servizio esclusivo della nazione.

Deroghe alla regola del concorso, da parte del legislatore, sono ammissibili soltanto nei limiti segnati dall'esigenza di garantire il buon andamento dell'amministrazione o di attuare altri principi di rilievo costituzionale, che possano assumere importanza per la peculiarità degli uffici di volta in volta considerati: ad esempio, quando si tratti di uffici destinati in modo diretto alla collaborazione con gli organi politici o al supporto dei

(24) Sentenze della Corte costituzionale n. 453 del 26 settembre 1990, n. 333 del 1993, n. 416 del 1993 e n. 99 del 1998.

medesimi ⁽²⁵⁾.

In questo senso mi pare che il principio dello *spoils system* ⁽²⁶⁾ sia stato ampiamente recepito nel nuovo ordinamento dei Segretari comunali e provinciali; infatti Sindaco e Presidente della Provincia neoeletti hanno sessanta giorni di tempo per avviare la procedura che porterà alla scelta di un nuovo Segretario; forse andrebbe meglio disciplinato lo statuto di tutta la dirigenza pubblica, trovando un miglior equilibrio tra i poteri di chi deve operare la scelta e le garanzie dei funzionari che, secondo quanto previsto dall'articolo 98 della Costituzione, sono al servizio esclusivo della nazione ⁽²⁷⁾.

10. *Alcune considerazioni sulle criticità e sui possibili rimedi*

Questo sul piano dei principi costituzionali, con la consapevolezza da parte di tutti che una soluzione che pretenda di mantenere in piedi Agenzia e Scuola, solo per offrire agli enti una possibile opzione, accollandone i costi in ultima istanza ai Comuni, non appare coerente con il principio di buon andamento.

Ma anche sul piano della ragionevolezza e della logica, quale Azienda, pubblica, privata o familiare, quale sistema produttivo, quale sistema Paese potrebbe mai permettersi, dopo essersi dotato di una Scuola per la formazione dei propri dirigenti, di sceglierli poi al di fuori e a prescindere dalla Scuola, senza alcuna valutazione comparativa tra coloro che aspirano a ricoprire un determinato incarico, limitando la ricerca all'interno della famiglia o dei quadri aziendali o sulla base di logiche di appartenenza?

Molte cose, evidentemente, nelle fasi iniziali della riforma non hanno funzionato come avrebbero dovuto o come avrebbe-

(25) Sentenze della Corte costituzionale n. 453 del 1990, n. 333 del 1993, n. 477 del 1995 e n. 1 del 1999.

(26) Il termine risalirebbe ad un discorso, fatto intorno al 1831, nel corso del quale il Senatore, diplomatico ed ex militare americano William Leonard Marcy pronunciò la frase "le spoglie del nemico appartengono a chi vince".

(27) Sul potere di dismissione e sul riordino della dirigenza statale introdotto con legge 15 luglio 2002, n. 145, cfr. G. DIQUATTRO, *Il ruolo dei dirigenti nei processi di cambiamento*, in questa *Rivista*, n. 5, 2002, p. 877.

ro potuto; molte cose ancora, bisogna dirlo senza ipocrisie, non funzionano; è importante superare logiche corporative, capire quali sono i problemi reali e infine individuare e perseguire le possibili soluzioni; gli enti locali e le loro associazioni, prima ancora che il Governo e il Parlamento, devono decidere ciò che vogliono.

10.1 *I piccoli Comuni e l'ambito ottimale*

Per i piccoli Comuni, l'obbligatorietà della figura costituisce certamente un onere non sempre sostenibile; è quindi necessario adeguare anche l'ordinamento e lo *status* dei Segretari degli enti locali ai principi di adeguatezza e differenziazione, ricordando la disciplina delle forme associative e dell'ambito ottimale con quella delle convenzioni di segreteria; è necessario ridurre al minimo il peso finanziario imposto agli enti per il funzionamento dell'Agenzia e per gli oneri relativi ai Segretari in disponibilità; le convenzioni di segreteria non devono essere costruite *ad personam* e devono avere una durata certa e minima.

Forse sarà necessario trovare il giusto equilibrio tra la garanzia della prima sede per chi ha superato le complesse procedure di selezione e formazione e la discrezionalità nella scelta da parte dell'ente.

10.2 *La dirigenza negli enti di maggiori dimensioni*

Negli enti di maggiori dimensioni e nelle Città metropolitane, già dotati di una propria dirigenza competente e responsabile, appare evidente la diversa sensibilità dei dirigenti di massima struttura, in alcuni casi poco propensi ad accettare ruoli sovraordinati di direzione e di coordinamento; questo per una visione spesso autocentrata della loro struttura, per la volontà di riferire direttamente alla direzione politica, o per una maggiore condivisione rispetto ad una direzione di tipo collegiale.

Esiste anche, per i dirigenti di massima struttura, una legittima aspirazione a svolgere essi stessi compiti di direzione ge-

nerale dell'intero ente; aspirazione che, ricorrendone i presupposti di professionalità e di fiducia da parte del decisore politico, può oggi essere soddisfatta per quanto riguarda il ruolo di Direttore generale, ma non più per quanto riguarda il ruolo di Segretario generale; quindi anche questa è una criticità che andrebbe in qualche modo risolta; ed è forse uno dei tanti motivi che hanno portato nei Comuni e nelle Province alla duplicazione delle figure di vertice, sia l'uno che l'altro dirigenti generali, sia pure, come abbiamo detto prima, con funzioni e competenze diverse.

10.3 *L'istituto della disponibilità*

I Segretari in disponibilità assorbono consistenti risorse finanziarie ⁽²⁸⁾, che finiscono per essere sottratte alla Scuola, alle altre attività dell'Agenzia, ma in ultima istanza agli enti locali; in questo momento ci sono tanti sedi libere, spesso anche di medie dimensioni e spesso coperte mediante convenzione; queste sedi potrebbero in breve tempo essere coperte dai tanti Segretari in disponibilità, ma è necessario che siano i Sindaci ad operare la scelta; bisogna quindi regolamentare e limitare le convenzioni di segreteria per i Comuni al di sopra di una certa soglia; questo per evitare che la convenzione, strumento indispensabile per dare concreta attuazione al principio di adeguatezza, serva ad ottenere la sostanziale emarginazione del Segretario ⁽²⁹⁾; unico strumento efficace, a questo fine, pare una norma di legge primaria.

La mobilità d'ufficio dei Segretari in disponibilità da oltre

(28) Il Direttore generale dell'Agenzia, in una interessante pubblicazione del marzo 2003 sul primo quinquennio di attività e sulle prospettive future dell'Agenzia, precisa che l'onere per i Segretari in disponibilità supera nel 2003 i 28 milioni di Euro, a fronte di entrate complessive dal fondo di mobilità e dai diritti di segreteria calcolate, sempre per il 2003, in 43 milioni di Euro; la sensazione, questa è l'opinione di chi scrive e non è necessario che sia condivisa da tutti, è che gli enti locali abbiano sostenuto gli oneri della riforma, senza ancora averne tratto beneficio, in parte per carenze del sistema e in parte per la volontà di eludere o di contrastare la riforma.

(29) È di qualche anno fa la proposta, formalmente deliberata dai rispettivi Consigli, su proposta dell'allora Direttore generale del Comune, di una convenzione di segreteria tra il Comune e l'amministrazione provinciale di Reggio Emilia.

quattro anni deve essere espletata dal Dipartimento della funzione pubblica, tempestivamente e nel rispetto delle procedure; la fase transitoria con i relativi oneri a carico degli enti avrebbe dovuto trovare già da tempo la sua naturale conclusione.

10.4 *Il ruolo dell'Agenzia*

L'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo deve essere messa nelle condizioni di funzionare al meglio; deve rivendicare e vedere riconosciuti i poteri, anche sostitutivi, che il ruolo assegnatole dalla riforma richiedeva.

10.5 *I poteri sostitutivi*

Parlare di poteri sostitutivi certamente non è facile; ma del resto non è facile, né piacevole, parlare, come è avvenuto e come abbiamo detto prima, di Sindaci rimossi per non avere provveduto, nonostante le reiterate diffide, alla nomina del Segretario generale, secondo quanto previsto dalla vigente normativa.

I poteri che comportano la sostituzione di organi di un ente a quelli di un altro, ordinariamente competente, nel compimento di atti, concorrono a configurare e a limitare l'autonomia dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione, e devono quindi trovare fondamento esplicito o implicito nelle norme e nei principi costituzionali che tale autonomia prevedono e disciplinano.

L'articolo 120 della Costituzione, del resto, non esaurisce, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi nei confronti degli enti locali, lasciando impregiudicata l'ammissibilità di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni, o di altri enti territoriali.

Poiché però tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni degli enti locali, soggetti rappresentativi dotati di autonomia politica,

debbono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non dissimili da quelli elaborati nella giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni; in primo luogo, dunque, le ipotesi di esercizio dei poteri sostitutivi devono essere previste e disciplinate dalla legge, che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali; in secondo luogo, la sostituzione può essere prevista solo per il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'*an*, anche se non necessariamente nel *quid* e nel *quomodo*, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi di livello superiore alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo; è ancora necessario che la legge predisponga congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione; dovrà dunque essere previsto un procedimento nel quale l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento.

I principi come sopra elaborati nella coerente giurisprudenza della Corte costituzionale⁽³⁰⁾, consentirebbero la definizione di procedure in grado di accelerare i tempi di copertura delle sedi, di ridurre in maniera significativa il numero dei Segretari in disponibilità e, di conseguenza, gli oneri per gli enti.

10.6 *La permanenza nella sede e la revoca indiretta*

È necessario che i Segretari titolari, come tutti coloro che nelle organizzazioni e nelle Aziende hanno elevate responsabilità, si impegnino a garantire, salvo gravi motivi, un periodo minimo di permanenza nella sede.

(30) Si vedano in proposito le sentenze n. 177 del 1988, n. 338 del 1989, n. 416 del 1995, n. 43 del 2004, n. 70 del 2004, e l'ordinanza n. 53 del 2003. Nel lucido commento alla sentenza della Corte n. 43 del 27 gennaio 2004, pubblicato nel n. 4/04 della rivista telematica *federalismi.it*, Renzo Dickmann conclude come si possa ritenere che, per effetto delle indicazioni della Corte, la categoria dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione si sia riempita di contenuti originali, consentendo la preservazione della coerenza dell'azione amministrativa (e della relativa efficienza) anche dopo la soppressione dei controlli statali sugli atti delle Regioni e dei controlli delle Regioni sugli atti degli enti locali.

Altro problema è la *revoca indiretta*, priva quindi di sia pur minima motivazione, effettuata mediante le convenzioni di segreteria perfezionate tra comuni che ognuno dei quali ha già un Segretario titolare; prassi, questa, che ha contribuito impropriamente all'aumento dei Segretari in disponibilità.

Appare invece accettabile e coerente coi principi costituzionali sull'amministrazione come sopra enunciati un fisiologico numero di Segretari, che siano in disponibilità per un periodo limitato, più vicino all'anno sabbatico che al prepensionamento, in attesa di un nuovo incarico; questo, nei casi in cui il nuovo Sindaco, sulla base di sue autonome valutazioni, decida nei termini di legge di avviare la procedura per la scelta di un nuovo Segretario; ovvero nei casi, pur sempre possibili osservate le prescritte procedure, di revoca.

Autonomia degli enti in primo luogo, ma anche autonomia di giudizio, funzioni di garanzia e deontologia professionale dei Segretari verrebbero parimenti salvaguardati da un utilizzo corretto, ma più adeguato e più limitato nel tempo, dell'istituto della disponibilità.

10.7 *L'ipotesi della scelta del Segretario sulla base di una rosa di candidati*

Nei casi e negli enti in cui, sulla base di autonome valutazioni statutarie, come tali trasparenti e conosciute, il ruolo del Segretario dovesse essere solo quello di assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo Statuto ed ai regolamenti, questa figura dovrebbe essere scelta sempre dal Sindaco, ma nell'ambito di una rosa, predisposta dall'Agenzia o da un Comitato di garanti a livello regionale, sulla base dell'anzianità congiunta al merito, da valutarsi sulla base di criteri predeterminati ⁽³¹⁾. Comunque, sarà necessario tenere pre-

(31) A questo proposito è interessante richiamare l'attribuzione dell'incarico di struttura complessa effettuato dal Direttore generale, ai sensi dell'articolo 15-ter, secondo comma, del d.lgs. del 19 dicembre 1992, n. 502, come modificato dall'articolo 13 del d.lgs. del 19 giugno 1999, n. 229, previo avviso da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, sulla base di una rosa di candidati selezionata tra tutti i soggetti idonei dalla com-

sentì i principi affermati dalla Corte costituzionale in materia di buon andamento⁽³²⁾; comunque, il potere discrezionale di scelta deve essere esercitato *nei limiti della ragionevolezza*, in maniera coerente e congrua rispetto al fine da conseguire.

10.8 *Le norme per l'accesso*

È necessaria una seria riflessione sulla lunghezza e complessità dell'*iter* di selezione e formazione dei Segretari comunali di grado iniziale, rispetto alle minime garanzie di inserimento negli enti; così non avviene, di norma, per l'accesso alla dirigenza pubblica; così non avviene per l'accesso alla professione di avvocato o di notaio; così non avviene per l'ingresso alla magistratura ordinaria, amministrativa o contabile; c'è il rischio concreto che selezione e formazione, i cui oneri ricadono sugli enti territoriali, vengano poi valorizzate in altri contesti e per altri concorsi, che offrono maggiori garanzie di stabilità e migliori prospettive di carriera; se così fosse, uno dei capisaldi della riforma, vedrebbe svuotata la sua finalità; se l'intento del legislatore è quello di attirare i più capaci e meritevoli, trattamento economico, meccanismi d'ingresso e di progressione in carriera, ruolo e *status* devono essere adeguati a questo intento.

Di contro, eccessivamente elastica è stata la norma transitoria che consentì ai Segretari e Vicesegretari generali, con *solo* sei mesi continuativi di reggenza o supplenza negli ultimi tre anni, alla data del 18 maggio 1997, l'iscrizione nella fascia corrispondente alle sede transitoriamente ricoperta⁽³³⁾.

missione di cui al medesimo articolo; il recente progetto di legge della Regione Emilia-Romagna sull'organizzazione e il funzionamento del Servizio sanitario regionale, riprendendo il concetto, precisa che la rosa è formata da tre candidati.

(32) Si vedano, anche a questo proposito, le note sentenze della Corte richiamate nelle precedenti note n. 22 e n. 23.

(33) Questa la norma transitoria, prevista dall'articolo 12, ottavo comma del d.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, sintomo evidente della natura compromissoria di una riforma incompiuta, che volle a suo tempo dare risposte concrete ed immediate agli interessi di diversi enti e di diversi Segretari e Vicesegretari generali, ma che non seppe costruire il futuro; le reggenze e le supplenze venivano infatti allora conferite a prescindere da criteri predeterminati e senza limiti di tempo; ratificare l'esistente, senza dare garanzie alle nuove leve ed impedendo di fatto per il futuro alla dirigenza degli enti

10.9 *Il ruolo della Regione*

Da ultimo, ma non per importanza, nella valutazione delle criticità e delle possibili soluzioni, la composizione degli organi di governo dell'Agazia e della Scuola.

Che il Ministero dell'interno abbia la vigilanza sull'Agazia, appare il retaggio di una visione del Segretario, ormai da tempo superata, come *longa manus* del Ministero; che le organizzazioni sindacali dei Segretari abbiano un ruolo significativo nella contrattazione collettiva è giusto e doveroso; che i rappresentanti dei professionisti iscritti all'Albo abbiano un ruolo significativo nella gestione dell'Agazia e nei processi di selezione, di formazione e di progressione in carriera, è giusto se il meccanismo di nomina non è tale da portare ad una ulteriore presenza, impropria, delle organizzazioni sindacali; che le Regioni non abbiano una parte fondamentale nella gestione dell'Agazia e della Scuola, tra l'altro già articolata su base regionale, appare in palese contrasto con i principi del federalismo e con quelli affermati nella riforma del Titolo V.

11. *Conclusioni*

Concludo sottolineando la forte esigenza di una riforma complessiva dell'ordinamento dei Segretari comunali e provinciali, ovvero di quella figura che, comunque la si voglia denominare, deve essere il primo dirigente nell'ente locale e deve esprimere una cultura, una formazione ed una crescita professionale che vadano oltre un singolo ente; una riforma che comprenda l'Agazia, ma anche la Scuola superiore della pubblica amministrazione locale, da ridisegnare quale struttura nazionale, articolata in ambiti regionali, destinata non solo alla alta formazione dei Segretari, ma anche e soprattutto alla dirigenza delle autonomie locali.

locali l'accesso alla carriera di Segretario (anche questa è una opinione di scrive e non è necessario che sia condivisa da tutti) fu un grave errore.

La riforma deve garantire a coloro che hanno superato il corso di formazione la possibilità concreta e reale di essere avviati alla professione negli enti di prima fascia; deve garantire all'Agenda poteri sostitutivi in tutti i casi in cui vengono frapposti ingiustificati ostacoli alla tempestiva copertura delle sedi⁽³⁴⁾; può limitare ad una rosa, formata sulla base di criteri predeterminati, la facoltà di scelta in tutti i casi in cui le funzioni da svolgere sono quelle minime previste dalla legge; deve garantire ai dirigenti degli enti locali, che abbiano determinate caratteristiche di professionalità e di anzianità, un percorso ragionevole, trasparente e certificato che consenta loro, passando attraverso una fascia di grado inferiore, di svolgere le funzioni di Segretario generale; deve mantenere e consolidare la flessibilità, l'autonomia e la discrezionalità che apparivano come la maggiore conquista per gli enti locali.

Corollari della riforma, un ruolo concreto e significativo delle Regioni nella formazione della dirigenza e dei Segretari degli enti locali; il rispetto dei principi costituzionali sull'amministrazione; la sostanziale revisione del meccanismo di finanziamento dell'Agenda; l'attribuzione al Segretario della sovrintendenza sui servizi di competenza statale; la individuazione di sistemi di controllo interno idonei a garantire il funzionamento degli enti secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa; lo stretto raccordo tra regime dei controlli e principi dell'ordinamento finanziario e contabile; un adeguato raccordo tra il sistema di valutazione delle prestazioni della dirigenza e gli strumenti di controllo strategico e gestionale adottati dall'ente.

Ulteriori corollari, anche se su un piano completamente diverso, la formazione degli amministratori ed il rispetto della distinzione dei ruoli; ciò che conta e che serve è precisare le reciproche attese di ruolo e le regole del gioco, che devono essere chiare, trasparenti e condivise.

La pubblica amministrazione, oggi più di ieri, è ricca di no-

(34) Quanto ai poteri sostitutivi si richiamano i principi elaborati dalla Corte costituzionale nelle decisioni citate nella nota 29.

tevoli potenzialità, che chiedono solo un adeguato riconoscimento per dare il loro contributo; deve però saper mutuare dal privato, anche sul piano delle modalità di selezione, formazione e progressione in carriera, la capacità di individuare le competenze utili e necessarie; deve saper promuovere e governare le politiche per il cambiamento, l'innovazione, la qualità e lo sviluppo.