

IDENTIFICATIVO DI NUMERAZIONE IN SEQUENZA:  
PUBBLICAZIONE 10A19 DEL 04/04/2019

# SOCIOLOGIA CONTEMPORANEA

(ISSN 2421-5872)



## ARGOMENTO DELLA PUBBLICAZIONE

La decisione della Corte Costituzionale qui in esame riguarda la legittimità dello *spoils system* per i segretari comunali, ovvero la disposizione normativa che prevede la loro nomina da parte dei sindaci. Tuttavia, il mio obiettivo divulgativo attraverso il presente contributo rispetto a tale decisione è un po' diverso, vale a dire è quello di mettere a disposizione del pubblico non giurista, perciò del cittadino ed elettore comune, tutta una serie di nozioni con riferimento a compiti e funzioni in capo ai segretari comunali, che la Consulta ha puntualmente ribadito. Fonte: Corte Costituzionale, Sentenza 23/2019 - Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Presidente, LATTANZI – Redattore, ZANON. Udienza Pubblica e Decisione del 08/01/2019. Deposito del 22/02/2019. Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del 27/02/2019).

**Sociologia Contemporanea (Anno V - Aprile 2019)**

Direttore Scientifico  
\* **Dott. Marco LILLI**  
[www.marcolilli.it](http://www.marcolilli.it)

**Il segretario comunale: un carico di attribuzioni multiformi, di controllo e di certificazione, ma anche di gestione quasi manageriale e di supporto propositivo all'azione di governo locale.**

*\* Marco Lilli*

La decisione della Corte Costituzionale qui in esame riguarda principalmente la legittimità del cosiddetto *spoils system* per i segretari comunali, ovvero la disposizione normativa che prevede la loro nomina da parte dei sindaci. Quindi, un ulteriore intervento dei giudici delle leggi in materia di regole sugli Enti Locali, più precisamente sul disposto che riguarda, appunto, il meccanismo attraverso il quale i segretari comunali restano in carica per un periodo corrispondente a quello del sindaco che lo ha nominato e cessa automaticamente dall'incarico al termine del mandato di quest'ultimo.

Tuttavia, il mio obiettivo divulgativo attraverso il presente contributo rispetto a tale decisione è un po' diverso, vale a dire è quello di mettere a disposizione del pubblico non giurista, perciò del cittadino ed elettore comune, tutta una serie di nozioni con riferimento a compiti e funzioni in capo ai segretari comunali, che la Corte Costituzionale ha puntualmente ribadito.

Procedendo con ordine, la Consulta, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Brescia, che dubitava del meccanismo, per supposta violazione dei principi costituzionali di imparzialità e continuità dell'azione amministrativa, ha posto in evidenza che l'evoluzione della normativa sul segretario comunale, prima e dopo l'entrata in vigore della Costituzione, è ispirata da concezioni assai diverse, alla ricerca di punti di equilibrio fra due esigenze non facilmente conciliabili: il riconoscimento dell'autonomia degli enti locali, da una parte; la necessità di garantire adeguati strumenti di controllo della loro attività, dall'altra.

Sicché, anche oggi, lo statuto burocratico e funzionale che caratterizza il segretario comunale è segnato da aspetti in apparenza dissonanti: «Da un lato egli è funzionario statale assunto per concorso, ma dall'altro è preposto allo svolgimento effettivo delle sue funzioni attraverso una nomina relativamente discrezionale del sindaco. Non può essere revocato liberamente durante il mandato (salvo che per violazione dei doveri d'ufficio) ma è, appunto, destinato a cessare automaticamente dalle proprie funzioni al mutare del sindaco (salvo conferma), eppure anche in questo caso è garantito nella stabilità del suo status giuridico ed economico e del suo rapporto d'ufficio, rimanendo iscritto all'albo nazionale dei segretari comunali dopo la mancata conferma e restando perciò a disposizione per successivi incarichi presso altri comuni».

Come si legge nella sentenza, il segretario comunale, è «titolare di attribuzioni multiformi [...] neutrali, di controllo e di certificazione, da una parte, ma dall'altra di gestione quasi manageriale e di supporto propositivo all'azione degli organi comunali».

Ne deriva da ciò che: «Il segretario comunale è certamente figura apicale e altrettanto certamente intrattiene con il sindaco rapporti diretti, senza intermediazione di altri dirigenti o strutture amministrative. Il dato, pur importante, non è tuttavia di univoco significato, come molti di quelli riferibili al segretario comunale, e trova immediato contraltare nel rilievo che apicalità e immediatezza di rapporto col vertice del Comune non richiedono necessariamente una sua personale adesione agli obiettivi politico-amministrativi del sindaco. La scelta del segretario, infatti, pur fiduciaria e condotta *intuitu personae*, presuppone l'esame dei curricula di coloro che hanno manifestato interesse alla nomina e richiede quindi non solo la valutazione del possesso dei requisiti generalmente prescritti, ma anche la considerazione, eventualmente comparativa, delle pregresse esperienze tecniche, giuridiche e gestionali degli aspiranti».

Prosegue la decisione: «oltre a questo primo gruppo di attribuzioni, al segretario comunale sono anche affidate dalla legge cruciali funzioni di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi comunali in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti [...] nonché funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta [...] Pur soppresso il parere di legittimità [...] gli resta attribuita la redazione, se l'ente non ha responsabili dei servizi, del parere di regolarità tecnica su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta e al consiglio dell'ente che non costituisca mero atto d'indirizzo [...] Si tratta di funzioni che contribuiscono anch'esse ad assicurare la conformità dell'azione dell'ente alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, in piena coerenza con il ruolo del segretario quale controllore di legalità. Esse contengono, tuttavia, anche un *quid pluris*, alludendo ad un suo ruolo ulteriore. Come ha messo efficacemente in luce l'Avvocatura generale dello Stato, l'assistenza del segretario alle riunioni degli organi collegiali del Comune, con funzioni consultive, referenti e di supporto, non ha il mero scopo di consentire la verbalizzazione, ma anche quello di permettergli di intervenire, sia nel procedimento di formazione degli atti, sia, se richiesto, nella fase più propriamente decisoria, in relazione a tutti gli aspetti giuridici legati al più efficace raggiungimento del fine pubblico. Allo stesso modo, il parere di regolarità tecnica su ogni proposta di deliberazione sottoposta a giunta e consiglio si configura quale intervento preliminare volto a sottolineare se e in che modo la proposta pone le corrette premesse per il raggiungimento dell'interesse pubblico volta a volta tutelato dalla legge».

E ancora: «Si tratta di competenze che presuppongono anche un ruolo attivo e propositivo del segretario comunale. Esse infatti gli consentono di coadiuvare e supportare sindaco e giunta nella fase preliminare della definizione dell'indirizzo politico-amministrativo e non possono quindi non influenzarla [...] non già nel senso di indicare o sostenere obiettivi specifici, piuttosto nella direzione di mostrare se quegli obiettivi possono essere legittimamente inclusi fra i risultati che gli organi di direzione politico-amministrativa intendono raggiungere, indicando anche, nel momento stesso in cui la decisione deve essere assunta, i percorsi preclusi, o anche solo resi più difficoltosi, dalla necessità di rispettare leggi, statuto e regolamenti. Si è insomma in presenza di compiti la cui potenziale estensione non rende irragionevole la scelta legislativa, che permette al sindaco neoeletto di non servirsi necessariamente del segretario in carica».

Inoltre: «Un terzo gruppo di funzioni del segretario comunale è di carattere eminentemente gestionale. Innanzitutto, nei Comuni con popolazione inferiore ai centomila abitanti [...] il segretario può essere nominato (anche) direttore generale. In tal caso, è chiamato a svolgere funzioni di attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, dovendone predisporre il piano dettagliato, e a lui rispondono, nell'esercizio delle loro attività, i dirigenti dell'ente. Ma anche laddove un direttore generale non vi sia, o comunque il segretario comunale non sia nominato tale», la norma richiede «a quest'ultimo di sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti, coordinandone l'attività [...] Funzioni di gestione gli sono affidate, infine, quando sia nominato responsabile di servizio [...] ciò che accade particolarmente nei Comuni di piccole dimensioni, ove non vi è personale idoneo ad assumere compiti dirigenziali. Come è evidente, nei casi in cui sia nominato anche direttore generale, la specificità della figura del segretario comunale, già da riconoscergli in virtù delle complessive funzioni svolte, si accentua, considerando in particolare che il direttore generale è revocabile *ad nutum* previa deliberazione della giunta comunale e che la durata del suo incarico, come del resto quella del segretario, non può comunque eccedere quella del mandato del sindaco [...] In disparte la ovvia possibilità di distinguere le differenti funzioni spettanti al medesimo soggetto nelle sue distinte vesti di segretario o direttore, e di prefigurare pertanto per esse separati destini, non si può trascurare come il doppio incarico contribuisca, nelle ipotesi date, ad accrescere il carattere fiduciario della stessa funzione di segretario e comunque a confermarne quella peculiarità, che lo sottrae all'automatica applicazione dei principi elaborati da questa Corte in tema di spoils system» (cfr. Corte Costituzionale, Sentenza 23/2019 - Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale. Presidente, LATTANZI – Redattore, ZANON. Udienza Pubblica e Decisione del 08/01/2019. Deposito del 22/02/2019. Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del 27/02/2019).