

SEGRETARI CON DOPPIO INCARICO

Parafrasando il titolo di un articolo pubblicato su “ ITALIA OGGI “ in data 19/3/2010 “ Segretari senza doppio incarico” a firma di Luigi Oliveri, sono qui a riportare un parere diverso rispetto a quanto ivi sostenuto e a evidenziare che i Segretari comunali, con l’ entrata in vigore della nuova normativa, e secondo la ratio di quest’ ultima, saranno chiamati tutt’al più a rivestire sempre di più la duplice veste di Segretari/Direttori generali.

Com’è noto la legge finanziaria 23/12/2009 n.191, all’ art 2, comma 186 lett. D) ha previsto la “ soppressione “ della “figura” del Direttore Generale nei Comuni.

Il recente provvedimento legislativo (legge di conversione 26 marzo 2010, n. 42 del precedente decreto legge 25 gennaio 2010, n. 2) con cui sono stati apportati interventi urgenti concernenti enti locali e regioni nella finalità di ottenere una razionalizzare dell’organizzazione nonché un contenimento della spese pubblica, all’art. 1, comma 1 *quater*, ha modificato l’art. 2, comma 186, della l. 23 dicembre 2009, n. 191, lettera *d*), specificando la soppressione della figura del Direttore generale, “tranne che nei comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti”.

Le disposizioni sulla soppressione dei direttori generali si applicano dalla data di scadenza dei rispettivi incarichi.

Non viene espressamente risolto il problema se la soppressione del direttore generale riguardi solo i direttori generali esterni o anche i segretari comunali cui siano state conferite le relative funzioni.

Nell’ articolo riportato su Italia Oggi si propende per l’ ipotesi dell’ impossibilità di mantenere in capo ai Segretari le funzioni di direzione generale, se connesse ad una remunerazione aggiuntiva, in quanto lo scopo dichiarato dalla legge è quello di disporre misure di risparmio di risorse per gli enti locali. Orbene, com’è a tutti noto, con l’entrata in vigore della legge Bassanini il ruolo assunto dagli enti locali ha subito delle profonde modificazioni e la presentazione, da parte dei sindaci, di un programma di governo che miri a rispondere alle nuove dinamiche sociali e a valorizzare i territori, ha reso necessaria la presenza di un supporto manageriale e di un ruolo di impulso e coordinamento propriamente manageriale. La gestione dei Comuni è stata improntata sempre di più a criteri di trasparenza, efficienza ed efficacia dell’ azione amministrativa, privilegiando la cultura dei risultati e del raggiungimento degli obiettivi rispetto al principio formale di legalità dei singoli atti.

In tale direzione si colloca la norma che consente ai sindaci di individuare un soggetto esterno a cui affidare un ruolo manageriale (art. 108, comma 1, d.lgs 18 agosto 2000, n. 267).

A precisare le diverse funzioni delle figure di Direttore generale e di segretario comunale, nonché ad indicare le ipotesi in cui le stesse possono coincidere nella stessa persona del Segretario, ha pensato il Testo unico del 2000 che, dopo aver indicato all’art. 97 gli specifici compiti del Segretario, ha previsto all’art. 108 la figura del Direttore generale stabilendo al primo comma che “Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000, e il presidente della provincia, possono nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato”. La norma prosegue stabilendo al terzo comma che nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti si può nominare

un direttore generale solo in presenza di stipula di convenzione tra comuni le cui popolazioni raggiungano i 15.000 abitanti e da ultimo, al quarto comma, stabilisce che, qualora non vi siano convenzioni e in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato, le relative funzioni possono essere attribuite dal sindaco o dal presidente della provincia al segretario.

Emerge chiaramente che il legislatore ha attribuito al capo dell'amministrazione la possibilità di nominare un Direttore generale esterno soltanto nell'ipotesi del primo comma e cioè se il Comune ha una popolazione superiore ai 15.000 abitanti; nell'ipotesi del terzo comma, invece, il sindaco è libero di decidere se servirsi del Segretario oppure no; e nell'ultima, cioè quella del quarto comma, è giocoforza che il sindaco si serva del Segretario perché o non si sono stipulate convenzioni, come recita l'inizio del quarto comma, oppure queste ultime si sono create ma i comuni convenzionati non raggiungono i 15.000 abitanti, e questa è l'altra ipotesi del quarto comma, e cioè in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato.

La modifica apportata dalla legge di conversione nella parte in cui prevede la soppressione del direttore generale tranne che nei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti non va letta disgiuntamente, o addirittura in contrapposizione alla normativa vigente e prima fra tutte l'art. 108, bensì in combinato disposto con questa anche perché la *ratio* pare essere la stessa.

L'espressione direttore generale di cui alla lettera *d*), come modificata dalla legge n. 42 del 2010, non va intesa come direttore generale *tout court*, ma soltanto come Direttore generale con incarico esterno. Infatti, ciò che giustifica la nomina di un direttore generale esterno con un forte aumento di spesa per il Comune, è la densità di popolazione.

Soltanto nei comuni con un'elevata densità di popolazione si giustifica un aggravio consistente di spesa per l'ente; diversamente nei comuni con una popolazione non elevata le funzioni di direttore generale possono essere attribuite al Segretario, al quale verrà assegnata un'indennità, (questa sì da graduare in relazione alla dimensione ed importanza dell'Ente) proprio in una logica di razionalizzazione della spesa pubblica e di efficienza.

La stessa legge n. 267 all'art. 108 riconosce al Sindaco la possibilità di nominare un direttore generale esterno soltanto nell'ipotesi in cui il Comune abbia un numero di abitanti superiore ai 15.000 (comma 1), nelle altre ipotesi, come sopra detto, nel prevedere la nomina del direttore generale non si menziona mai l'attribuzione di tale incarico all'esterno essendo il sindaco libero di attribuirlo al Segretario.

Che il senso della modifica della legge n. 42 del 2010 sia questo si desume prima di tutto dal fatto che, mentre questa ha provveduto a modificare l'art. 186 della legge n. 191 del 2009, non ha modificato l'art. 108 del Testo Unico che, invece, è perfettamente in vigore in tutte le sue parti.

Del resto, se così non fosse, cosa accadrebbe in tutti quei comuni con popolazione inferiore ai 100.000 abitanti dove le funzioni di direttore generale sono svolte dai segretari comunali? Non si può pensare di eliminare la figura del Direttore generale in toto per i comuni al di sotto dei 100.000 abitanti perché una decisione simile, vista l'importanza, non poteva non coinvolgere anche tutta la normativa che regola i compiti del segretario comunale in relazione alla presenza o assenza nella struttura organizzativa dell'ente della figura del direttore generale.

Inoltre, le funzioni delle due figure sono completamente diverse e non si può pensare che il Segretario le eserciti a priori perché i suoi compiti sono esclusivamente quelli indicati all'art 97 comma 2.

Un'interpretazione diversa della legge n. 42, cioè volta all'eliminazione *tout court* della figura del Direttore generale, sarebbe in contrasto con uno dei testi legislativi più importanti e cioè il testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali dal quale non è possibile prescindere e che, se quella fosse stata l'intenzione del legislatore, sarebbe stato sicuramente preso in considerazione. Pertanto, questo rimane uno dei capisaldi in materia di organizzazione degli enti locali e con esso anche l'incarico di direttore generale che nei comuni con una popolazione inferiore ai 100.000 abitanti non potrà più essere attribuito ad un esterno, ma soltanto al Segretario comunale che, giova ribadire, assolve compiti diversi e cioè volti ad assicurare la correttezza formale e sostanziale degli atti emanati dal comune, fornendo assistenza e consulenza giuridico-amministrativa agli organi comunali per fare in modo che il loro operato sia conforme alle leggi, allo statuto e ai regolamenti che lo disciplinano partecipando con queste stesse funzioni alle riunioni del consiglio e della giunta comunale. Il Direttore generale, invece, ricopre una carica organizzativa in amministrazioni, la sua funzione principale è quella di agevolare il raccordo tra gli organi politico-esecutivi e quelli burocratici dell'amministrazione, provvedendo alla definizione operativa e all'attuazione degli obiettivi di sua competenza; partecipa allo sviluppo dell'attività amministrativa durante la programmazione, svolgendo un ruolo di coordinamento e di controllo. Un altro compito talvolta affidato al Direttore generale è quello della gestione dei rapporti con le società partecipate, durante il quale può essere delegato a rappresentare il Sindaco nelle riunioni societarie. La carica di Segretario comunale è più orientata verso un'assistenza di tipo giuridico-normativo, mentre quella di Direttore generale si configura più come una collaborazione di tipo gestionale ed economico.

E' chiaro che i ruoli di segretario e direttore sono diversi e disgiunti, pertanto, sebbene sia possibile che il primo eserciti le funzioni del secondo, ciò non può essere considerato un fatto automatico, non avrebbe senso tutta la normativa ad oggi in vigore che prevede un'attribuzione specifica. Se si pensasse che essere Segretario comunale significhi essere direttore generale, nei comuni con una popolazione inferiore ai 100.000 abitanti, dovrebbe essere rivisto non soltanto il Testo Unico ma anche il contratto collettivo di lavoro.

Inoltre, da più parti, nel dibattito relativo alla definizione del nuovo codice delle autonomie locali, è stata propugnata l'unicità della figura di vertice della struttura burocratica comunale da individuarsi, per la formazione, la professionalità anche manageriale, per la preparazione, per le conoscenze del sistema amministrativo e in particolare del sistema delle autonomie locali, nel segretario comunale .

Angelo Montaruli

Morrovalle lì 08/4/2010