

Brevi note in materia di corruzione, illegalità e trasparenza negli enti locali alla luce della legge c.d. anticorruzione

di GIOVANNI GIOFFRÉ
Segretario comunale generale a r.

SOMMARIO:

1. Premessa. – 2. Presupposti normativi internazionali. – 3. Segue: e nazionali. – 4. Organo di indirizzo politico e soggetto responsabile della prevenzione. – 5. Autonomia del responsabile della prevenzione. – 6. Piano anticorruzione e ruolo del Segretario comunale o provinciale. – 7. A proposito di nomina e revoca.

1) Premessa.

L'art. 97 della Costituzione, al comma 1¹, come si ricorderà, stabilisce che debbano essere «assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione». E tenuto conto, adesso, che il tenore della norma appena ricordata attiene ormai pacificamente anche all'«attività»² e non soltanto all'organizzazione, ci domandiamo provocatoriamente, anche se con una punta di amarezza, se sia un segno di civiltà giuridica ricorrere all'approvazione di norme c.d. anticorruzione nella pubblica amministrazione. A riguardo, ci permettiamo ancora di ricordare che per una lunga fase storica³ la maggioranza dei dipendenti pubblici ha persino giurato di essere fedele alla Repubblica, nonché di osservarne lealmente la Costituzione e le leggi (*sic!*).

Ma che dire, ancora, dei richiami alla disciplina e all'onore nei confronti di coloro che ricoprono «funzioni pubbliche», qualificati proprio come «doveri» dalla medesima Carta costituzionale⁴? Eppure non è trascorso neanche un decennio dalla novella, recata dalla legge 11 febbraio 2005, n. 15, che innovando (forse con lievi modifiche sostanziali, ma tuttavia di largo impatto semantico) l'art. 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ha rimodulato i principi generali dell'azione amministrativa⁵, facendosi ulteriore eco oltre che degli accennati principi costituzionali anche di quelli di matrice europea (nonostante fossero anch'essi, già da molto tempo, dotati di forza cogente per l'attività amministrativa nazionale)⁶.

Dopo quanto sinteticamente – ma necessariamente – premesso, passiamo adesso ad argomentare in merito alle recenti norme varate per tentare di debellare (o quantomeno arginare) fenomeni corruttivi e di illegalità presenti nella pubblica amministrazione «nostrana».

2) Presupposti normativi internazionali.

Se la cosa può «consolare» – ma si fa per dire – quello della corruzione non è solo un fenomeno nazionale, ma è talmente diffuso e radicato a livello planetario da aver indotto gli stati in seno alla Comunità internazionale, «preoccupati dalla gravità dei problemi posti dalla corruzione e dalla minaccia che essa costituisce per la stabilità e la sicurezza della società, minando le istituzioni ed i valori democratici, i valori etici e la giustizia e compromettendo lo sviluppo sostenibile e lo stato di diritto», dopo aver sottolineato, tra

¹ Invero, sarebbe ora il comma 2, in quanto l'art. 2, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ha premesso un ulteriore comma a quelli che strutturavano l'originaria formulazione dell'art. 97 ma che, per effetto del successivo art. 6 della medesima legge, troverà applicazione solo a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

² F. G. SCOCA, *Diritto amministrativo*, 2^a ed., Torino, 2011, 204-208.

³ «Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservare lealmente la Costituzione e le leggi dello Stato, di adempiere ai doveri del mio ufficio nell'interesse dell'Amministrazione per il pubblico bene». Sono le parole con le quali gli impiegati pubblici giuravano fedeltà alla Repubblica, dopo aver vinto un pubblico concorso e dopo il superamento del periodo di prova. Il rituale, sancito dall'art. 11, del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3, è stato poi abrogato dall'art. 3, del D.P.R. 19 aprile 2001, n. 253, in seguito alla cosiddetta «privatizzazione del pubblico impiego» lasciandolo valido solo per i dipendenti «non contrattualizzati» (quelli elencati nell'allora comma 4, art. 2, del D.L.vo 3 febbraio 1993, n. 29, successivamente trasfusi nell'art. 3, del D.L.vo 30 marzo 2001, n. 165, ossia magistrati, militari, poliziotti, diplomatici, ecc.), e ciò in dipendenza del fatto che per tali categorie non vi è stata alcuna privatizzazione del rapporto d'impiego.

⁴ Art. 54, Cost.: «2. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il “dovere” di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.»

⁵ Legge 7 agosto 1990, n. 241: «Art. 1 – *Principi generali dell'attività amministrativa.* - 1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.»

⁶ F. G. SCOCA, *op. cit.*, 189-190.

l'altro, «che spetta a tutti gli Stati prevenire e sradicare la corruzione e che questi ultimi devono cooperare tra loro, con il sostegno e la partecipazione di persone e gruppi non appartenenti al settore pubblico, quali la società civile, le organizzazioni non governative e le comunità di persone, affinché i loro sforzi in tale settore siano efficaci», ad adottare, nel mese di ottobre del 2003, la «Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione», il cui art. 6⁷ dispone, tra le altre cose, che ciascuno Stato preveda, all'interno e nel rispetto del proprio sistema giuridico, degli appositi organi di controllo incaricati di prevenire la corruzione, prevedendo anche un sistema di supervisione e di coordinamento di tale applicazione.

Proseguendo nella panoramica internazionale, non di minore efficacia appaiono poi le misure adottate dai Paesi del Consiglio d'Europa (estese anche agli stati non membri che hanno partecipato alla loro elaborazione ed a quelli invitati ad aderirvi), i quali dopo aver sottolineato che «la corruzione rappresenta una minaccia per lo Stato di diritto, la democrazia e i diritti dell'uomo, mina i principi di buon governo, di equità e di giustizia sociale, falsa la concorrenza, ostacola lo sviluppo economico e mette in pericolo la stabilità delle istituzioni democratiche e i valori fondamentali morali della società», il 27 gennaio 1999 hanno concluso a Strasburgo la «Convenzione penale sulla corruzione»⁸, il cui art. 2 dispone che ogni Stato firmatario appresti le necessarie misure legislative e conferisca ai fatti seguenti la natura di «reati penali»⁹: «il fatto di promettere, di offrire o di procurare, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito a un suo pubblico ufficiale, per sé o per terzi, affinché compia o si astenga dal compiere un atto nell'esercizio delle sue funzioni»; proseguendo, il successivo art. 3, rubricato «Corruzione passiva di pubblici ufficiali nazionali», dispone che siano definiti ancora «reati penali»¹⁰ secondo il proprio diritto interno i fatti seguenti: «il fatto di sollecitare o di ricevere, direttamente o indirettamente, qualsiasi vantaggio indebito, per sé o per terzi, o di accettarne l'offerta o la promessa, allo scopo di compiere o astenersi dal compiere un atto nell'esercizio delle proprie funzioni».

3) Segue: e nazionali.

Volendo fare riferimento, adesso, alle regole nazionali, la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione», meglio conosciuta come «legge anticorruzione», tra le proprie disposizioni (art. 1, comma 1) include anche quella atta ad individuare l'«Autorità nazionale anticorruzione», nonché gli altri organi che sono incaricati di svolgere un'«azione coordinata di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e della illegalità nella pubblica amministrazione». La norma in parola prosegue poi individuando (art. 1, comma 2), quale citata «Autorità nazionale», proprio la «Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche», posta in essere dall'art. 13 del D.L.vo 27 ottobre 2009, n. 150; il medesimo comma 2 poi ne elenca i relativi compiti¹¹.

⁷ Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 31 ottobre 2003, ratificata e resa esecutiva con la legge 3 agosto 2009, n. 116: «Art. 6 - *Organo od organi di prevenzione della corruzione.* - 1. Ciascuno Stato Parte assicura, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, l'esistenza di uno o più organi, secondo quanto necessario, incaricati di prevenire la corruzione mediante mezzi quali:

«a) L'applicazione delle politiche di cui all'articolo 5 della presente Convenzione e, se necessario, la supervisione ed il coordinamento di tale applicazione;

«b) L'accrescimento e la diffusione delle conoscenze concernenti la prevenzione della corruzione.

«2. Ogni Stati Parte, conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, concede all'organo od agli organi di cui al paragrafo 1 del presente articolo, l'indipendenza necessaria a permettere loro di esercitare efficacemente le loro funzioni al riparo da ogni indebita influenza. Le risorse materiali ed il personale specializzato necessari, nonché la formazione di cui tale personale può avere bisogno per esercitare le sue funzioni, dovrebbero essere loro forniti.

«3. Ciascuno Stato Parte comunica al Segretario Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite il nome e l'indirizzo dell'autorità o delle autorità suscettibili di aiutare altri Stati Parte a mettere a punto ed applicare misure specifiche di prevenzione della corruzione.».

⁸ Ratificata e resa esecutiva con legge 28 giugno 2012, n. 110.

⁹ Si parla evidentemente in modo inopportuno di «reati penali»; a riguardo, onde evitare un'impropria ripetizione (riferita però al nostro diritto penale), nella versione in lingua italiana della convenzione, sarebbe stato più opportuno (nonché più corretto) utilizzare la locuzione «illeciti penali» o semplicemente il termine «reati».

¹⁰ *Supra*, nota precedente.

¹¹ Legge 6 novembre 2012, n. 190: «Art. 1 – *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.* - 2. La Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni, di seguito denominata «Commissione», opera quale Autorità nazionale anticorruzione, ai sensi del comma 1 del presente articolo. In particolare, la Commissione:

«a) collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti;

«b) approva il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica, di cui al comma 4, lettera c);

«c) analizza le cause e i fattori della corruzione e individua gli interventi che ne possono favorire la prevenzione e il contrasto;

Cominciamo col dire che questa legge, anzitutto, chiama in causa le amministrazioni centrali le quali devono provvedere a definire e trasmettere al Dipartimento della funzione pubblica un piano di prevenzione della corruzione in cui vengano indicati, attraverso apposita valutazione, quali siano gli uffici maggiormente esposti al rischio di fenomeni corruttivi e – di conseguenza – le azioni volte a prevenirlo. Inoltre, sempre a cura delle medesime amministrazioni, devono essere elaborati dei criteri di selezione e di formazione dei dirigenti chiamati a operare in quei settori che in qualche maniera possano risultare particolarmente esposti ai fenomeni anzidetti; chiaramente, l'elaborazione di tali criteri non potrà mai prescindere dalla previsione di una periodica rotazione degli incarichi.

Per quanto concerne invece il settore delle autonomie locali, sottolineiamo fin da subito il preciso richiamo compiuto dall'art. 1, comma 2, lett. d), della citata legge n. 190/2012¹², alle «amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165» che, come è noto, includono anche gli enti locali territoriali, per poi citare anche il successivo comma 59¹³ nel quale, le autonomie locali, sono chiamate in ballo proprio direttamente; di conseguenza, anche le amministrazioni locali sono chiamate a predisporre, per parte loro, i rispettivi piani di prevenzione della corruzione, potendo però richiedere, all'occorrenza, anche il supporto tecnico e informativo del Prefetto affinché i medesimi piani siano correttamente formulati nel rispetto delle linee guida contenute nel piano nazionale (commi 6-10). È auspicabile però che la richiesta di detto supporto del Prefetto non comporti dilazione dei tempi e quindi ritardi nelle procedure di adozione di tali piani.

4) Organo di indirizzo politico e soggetto responsabile della prevenzione.

Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel Segretario comunale o provinciale, salva diversa e motivata determinazione. Infatti, la norma consente la possibilità che tale individuazione possa ricadere su persona diversa dal Segretario a condizione, però, che tale scelta sia attentamente motivata.

L'art. 1, comma 7, della legge n. 190/2012 stabilisce che sia l'Organo di indirizzo politico ad individuare il responsabile della prevenzione della corruzione. Nella fattispecie, facendo leva sul dato testuale della legge, l'Organo di indirizzo politico, richiamato nel primo periodo del comma in argomento¹⁴, non può che essere il Consiglio comunale o provinciale secondo quanto chiaramente dispone l'art. 42 del TUEL¹⁵. Sul punto, va però immediatamente evidenziato una sorta di possibile conflitto normativo. Stabilito infatti che negli enti locali l'Organo di indirizzo politico si identifica con il rispettivo Consiglio e che, a mente della legge anticorruzione, con propria delibera, potrebbe (*rectius*: dovrebbe, almeno normalmente) individuare quale responsabile della prevenzione della corruzione proprio il Segretario dell'Ente, ciò si porrebbe in contrasto con i principi di cui agli artt. 50 e 97 del TUEL che riservano al Sindaco ed al Presidente della Provincia la prerogativa dell'individuazione della nomina dei responsabili degli uffici e dei servizi¹⁶ nonché

«d) esprime pareri facoltativi agli organi dello Stato e a tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, in materia di conformità di atti e comportamenti dei funzionari pubblici alla legge, ai codici di comportamento e ai contratti, collettivi e individuali, regolanti il rapporto di lavoro pubblico;

«e) esprime pareri facoltativi in materia di autorizzazioni, di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, allo svolgimento di incarichi esterni da parte dei dirigenti amministrativi dello Stato e degli enti pubblici nazionali, con particolare riferimento all'applicazione del comma 16-ter, introdotto dal comma 42, lettera l), del presente articolo;

«f) esercita la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni ai sensi dei commi 4 e 5 del presente articolo e sul rispetto delle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dai commi da 15 a 36 del presente articolo e dalle altre disposizioni vigenti;

«g) riferisce al Parlamento, presentando una relazione entro il 31 dicembre di ciascun anno, sull'attività di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione e sull'efficacia delle disposizioni vigenti in materia.».

¹² *Supra*, nota precedente.

¹³ Legge 6 novembre 2012, n. 190: «Art. 1 – *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.* - 59. Le disposizioni di prevenzione della corruzione di cui ai commi da 1 a 57 del presente articolo, di diretta attuazione del principio di imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione, sono applicate in tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.».

¹⁴ Legge 6 novembre 2012, n. 190: «Art. 1 – *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.* - 7. A tal fine, l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione.».

¹⁵ D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267: «Art. 42 – *Attribuzione dei consigli.* - 1. Il consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo.».

¹⁶ D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267: «Art. 50. - *Competenze del sindaco e del presidente della provincia.* - 10. Il sindaco e il presidente della provincia nominano i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna secondo le modalità ed i criteri stabiliti dagli articoli 109 e 110, nonché dai rispettivi statuti e

quella di conferire al Segretario comunale o provinciale ogni altra funzione non prevista dallo statuto o dai regolamenti¹⁷. Se così non fosse dovremmo pensare che la legge n. 190/2012, secondo il principio della successione delle leggi nel tempo, abbia inteso derogare implicitamente il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Ma che, per il carattere di specialità proprio del TUEL¹⁸, ovviamente così non è (*lex specialis etiamsi prior derogat generali etiamsi posteriori*)¹⁹.

5) Autonomia del responsabile della prevenzione.

Il comma 14, dell'art. 1, stabilisce che il dirigente «individuato» pubblica – obbligatoriamente – nel sito *web* dell'Amministrazione una relazione contenente i risultati della propria attività in merito al lavoro svolto e la trasmette al proprio Organo di indirizzo politico. Chiaramente, il dirigente, tenuto conto anche delle sanzioni previste, opera in perfetta autonomia; infatti nell'ultimo periodo del comma in parola è specificato che «qualora il dirigente responsabile lo “ritenga opportuno” [in autonomia, appunto] quest'ultimo riferisce sull'attività»²⁰.

È opportuno qui richiamare anche il precetto espresso dall'art. 20 della citata «Convenzione penale sulla corruzione» di Strasburgo²¹, dove è testualmente affermato che «Ciascuna Parte adotta le misure necessarie per garantire la specializzazione di persone o di enti nella lotta contro la corruzione. “Questi devono disporre, nel rispetto dei principi fondamentali del sistema giuridico della Parte, dell'indipendenza necessaria per poter esercitare le loro funzioni efficacemente e liberi da qualsivoglia pressione illecita”. Le Parti provvedono affinché il personale degli enti summenzionati disponga di una formazione e di risorse finanziarie adeguate all'esercizio delle loro funzioni».

Ma se il medesimo principio deve essere applicabile anche ai soggetti individuati quali responsabili della prevenzione della corruzione, nel riferirci adesso alle questioni di «casa nostra», ci chiediamo come possano i segretari comunali e provinciali, qualora all'uopo individuati, espletare un'azione anche solo minimamente incisiva, tenuto conto del perdurante ed aberrante criterio per l'accesso alla titolarità della sede di servizio, che per questa categoria di soggetti, rimane ancorato alla scelta «insindacabilmente» fiduciaria (c.d. *spoils system*) del Capo dell'Amministrazione; meccanismo inopinatamente introdotto con la legge c.d. Bassanini-*bis*²².

regolamenti comunali e provinciali.».

¹⁷ D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267: «Art. 97. - *Ruolo e funzioni.* - 4. Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando ai sensi e per gli effetti del comma 1 dell'articolo 108 il sindaco e il presidente della provincia abbiano nominato il direttore generale. Il segretario inoltre:

«a) partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione;

«b) esprime il parere di cui all'articolo 49, in relazione alle sue competenze, nel caso in cui l'ente non abbia responsabili dei servizi;

«c) può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente;

«d) esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia;

«e) esercita le funzioni di direttore generale nell'ipotesi prevista dall'articolo 108, comma 4.».

¹⁸ D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267: «Art. 1. - *Oggetto.* - 4. Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.»; si consideri, inoltre, che stante il richiamo all'armai abrogato art. 128 della Costituzione, per effetto della novella dell'intero Titolo V della Costituzione, il riferimento al divieto di deroghe implicite deve considerarsi ancora più attuale (v. ad. es. deliberazione della CORTE DEI CONTI LOMBARDIA, Sez. Controllo, n. 375/2010).

¹⁹ In una prospettiva *de iure condito*, magari in attesa di una migliore sistemazione ad opera del legislatore, a parere di chi scrive, una soluzione più coerente potrebbe essere quella di una mediazione regolamentare ad opera del Consiglio comunale o provinciale attraverso cui, il medesimo, deleghi (aggirando quindi il divieto di deroga implicita di cui alla nota precedente) al Sindaco od al Presidente della Provincia il potere di individuare il responsabile della prevenzione della corruzione. Su una situazione simile, v. TAR CAMPANIA, 28 marzo 2012, n. 1510, che ha dichiarato illegittimo, per «incompetenza», il provvedimento di nomina dei componenti – nel caso di specie – del nucleo di valutazione di un ente locale, qualora sia stato adottato dal Sindaco e non dal Consiglio comunale.

²⁰ Legge 6 novembre 2012, n. 190: «Art. 1 – *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.* - 14. [Omissis]. Entro il 15 dicembre di ogni anno, il dirigente individuato ai sensi del comma 7 del presente articolo pubblica nel sito *web* dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e la trasmette all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione. Nei casi in cui l'organo di indirizzo politico lo richieda o qualora il dirigente responsabile lo ritenga opportuno, quest'ultimo riferisce sull'attività.».

²¹ *Supra*, nota 8.

²² Legge 15 maggio 1997, n. 127: «Art. 17 – *Ulteriori disposizioni in materia di semplificazione dell'attività amministrativa e di snellimento dei procedimenti di decisione e di controllo.* - 70. Il sindaco e il presidente della provincia nominano il segretario, che dipende funzionalmente dal capo dell'amministrazione, scegliendolo tra gli iscritti all'albo di cui al comma 75. Salvo quanto disposto dal comma 71, la nomina avrà durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia che lo ha nominato. Il segretario continua ad esercitare le proprie funzioni, dopo la cessazione del mandato, fino alla riconferma o alla nomina del nuovo segretario. La nomina è disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco o del presidente della provincia, decorsi i quali il segretario è confermato.»; meccanismo ormai da tempo trasfuso nell'art. 99,

Ad ogni modo, tenuto conto dei compiti che tali soggetti sarebbero, nel caso, chiamati a svolgere, è assolutamente necessario che le amministrazioni, nell'ambito ovviamente delle risorse disponibili, assegnino a questi adeguate risorse umane, strumentali e finanziarie.

6) Piano anticorruzione e ruolo del Segretario comunale o provinciale.

È comunque pacifico che negli enti locali, considerato il tenore della norma, in attesa che le amministrazioni provvedano all'adozione del piano, nulla vieta che attraverso atti ordinari di gestione si provveda sin da subito a porre in essere tutti quei provvedimenti che mettano al riparo da ogni forma di pressione i dirigenti «chiamati» ad operare nei settori c.d. «sensibili».

È appena il caso di rammentare che la predisposizione del piano anticorruzione è obbligatoria e che la mancata predisposizione nonché adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti comporta una sanzione; non a caso, tali omissioni costituiscono elementi di valutazione della «responsabilità dirigenziale».

Sul punto il ruolo del Consiglio comunale o provinciale è fondamentale. Pensiamo che il medesimo Consiglio in quanto massimo Organo di indirizzo politico dell'Ente, si debba pronunciare in generale sulla tematica per poi lasciare che gli altri organi di governo²³ dispongano, per quanto di propria competenza ed a quanto necessitato per legge, all'esecuzione degli indirizzi consiliari in tema di anticorruzione. Inoltre, sempre il Consiglio avrà il compito di esaminare la relazione dettagliata relativa al rendiconto di attuazione del piano dell'anno di riferimento riguardante le attività poste in essere da ciascun dirigente in merito all'attuazione delle regole di legalità di cui all'art. 1, comma 10, della legge n. 190/2012²⁴. Ed è in tale occasione che il Consiglio, quale espressione di tutti i cittadini elettori (ma anche di quelli in attesa di diventarlo), potrà dunque esercitare quel potere di controllo che la legge gli attribuisce verificando se i propri indirizzi siano stati osservati correttamente; diversamente, indicherà tutte le misure necessarie per una doverosa e repentina «correzione di rotta».

Dopo le opportune verifiche, come detto prima, entro il termine indicato dalla norma - termine non perentorio²⁵ - il Consiglio comunale o provinciale, adotterà il piano di prevenzione della corruzione sotto la forma del «regolamento»; il piano potrà essere adottato anche dopo la scadenza del termine e sarà comunque

comma 1, del D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267.». Sulla dichiarazione di incostituzionalità dello *spoils system* nel sistema della «dirigenza» pubblica (ma alla quale i segretari comunali e provinciali «formalmente» non appartengono «più»: v. comma 67, art. 17, legge n. 127/1997, ormai abrogato dal D.L.vo n. 267/2000; invero, sul ruolo «sostanzialmente» dirigenziale nonché sulla comprovata sussistenza di «un'Area dei segretari comunali e provinciali autonoma e pur assimilabile a quella della dirigenza» anche alla luce della legge n. 190/2012, v. TRIBUNALE DI ROMA, I Sez. Lavoro, sent. 17 ottobre 2013, nella quale si afferma per la prima volta come, nell'ambito dell'ordinamento italiano, sia «evidente [...] l'intenzione del legislatore di equiparare ed assimilare la figura professionale dei segretari provinciali e comunali a quella dei dipendenti con inquadramento dirigenziale, pur mantenendo la distinzione tra i due profili», includendo a fondamento di tale decisione, tra i riferimenti di fonte normativa indicati come «precisi ed inequivocabili», anche le nuove attribuzioni derivanti dalla legge n. 190/2012) v. CORTE COST., sent. 23 marzo 2007, nn. 103 e 104 sul cui commento cfr. anche F. MERLONI, *Lo spoils system è inapplicabile alla dirigenza professionale: dalla Corte nuovi passi nella giusta direzione*, in «Le Regioni», a. XXXV, n. 5, settembre-ottobre 2007, 836-847. Sulla legittimità dello *spoils system* applicato ai segretari comunali v. TAR LAZIO, Sez. I-Ter, 19 novembre 2002, n. 10136, che aderisce così a CONS. DI STATO, Sez. IV, 3 maggio 2001, n. 2492, secondo cui il sindaco, per rimuovere il precedente Segretario, deve semplicemente nominare il nuovo, «senza indicare i motivi della rimozione».

²³ Ovvero la Giunta ed il Capo dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 36, del D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267.

²⁴ Legge 6 novembre 2012, n. 190: «Art. 1 – *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*. - 10. Il responsabile individuato ai sensi del comma 7 provvede anche:

«a) alla verifica dell'efficace attuazione del piano e della sua idoneità, nonché a proporre la modifica dello stesso quando sono accertate significative violazioni delle prescrizioni ovvero quando intervengono mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;

«b) alla verifica, d'intesa con il dirigente competente, dell'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione;

«c) ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione di cui al comma 11.».

²⁵ Legge 6 novembre 2012, n. 190: «Art. 1 – *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*. - 60. Entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, attraverso intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, si definiscono gli adempimenti, con l'indicazione dei relativi termini, delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali, nonché degli enti pubblici e dei soggetti di diritto privato sottoposti al loro controllo, volti alla piena e sollecita attuazione delle disposizioni della presente legge, con particolare riguardo:

«a) alla definizione, da parte di ciascuna amministrazione, del piano triennale di prevenzione della corruzione, a partire da quello relativo agli anni 2013-2015, e alla sua trasmissione alla regione interessata e al Dipartimento della funzione pubblica;

«b) all'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, di norme regolamentari relative all'individuazione degli incarichi vietati ai dipendenti pubblici di cui all'articolo 53, comma 3-*bis*, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, introdotto dal comma 42, lettera a), del presente articolo, ferma restando la disposizione del comma 4 dello stesso articolo 53;

«c) all'adozione, da parte di ciascuna amministrazione, del codice di comportamento di cui all'articolo 54, comma 5, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come sostituito dal comma 44 del presente articolo.».

valido. Pertanto, secondo quanto è disposto all'art. 1, comma 8, su proposta del responsabile, e quindi verosimilmente del Segretario comunale o provinciale, entro il 31 gennaio di ogni anno²⁶, il Consiglio adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione e ne dispone la successiva trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica nonché alla Regione di appartenenza. La norma ha inoltre posto il preciso divieto secondo cui l'elaborazione del piano non può essere, in nessun caso, affidata a soggetti estranei all'Amministrazione²⁷.

Proseguendo nella disamina della norma, l'art. 1, comma 9, lett. e) e f), prevede poi una particolare vigilanza da parte del responsabile individuato, affinché siano correttamente applicate le norme relative alla scelta del contraente, all'insegna della massima trasparenza, correttezza e rispetto dei termini previsti dalla legge per la conclusione dei procedimenti posti in essere. È utile sottolineare che tanti sono i settori di ricaduta: il commercio, l'edilizia, gli appalti, i concorsi, il rilascio di autorizzazioni, le concessioni, *etc.* Viene quindi richiesta una certa attenzione avuto riguardo ai rapporti interpersonali eventualmente esistenti all'interno della pubblica amministrazione e dunque tra l'Ente locale e i soggetti che col medesimo Ente «stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione».

Va evidenziato che al fine di una più completa ed efficace elaborazione del piano anticorruzione, alle procedure sono interessati, anche e soprattutto, tutti i dirigenti e i responsabili di servizio dell'Amministrazione, i quali sono chiamati a formulare suggerimenti e proposte finalizzate alla sua corretta elaborazione. A riguardo, si sottolinea il tenore letterale della norma a proposito della «chiamata» dei dipendenti pubblici che dovranno essere formati per operare «nei settori in cui è più elevato, sulla base dei piani adottati dalle singole amministrazioni, il rischio che siano commessi reati di corruzione». Infatti, la loro adesione alla «chiamata» da parte dell'Amministrazione, riteniamo, sia assolutamente obbligatoria e non facoltativa.

È evidente che si pongono anche alcune questioni in ordine alle dimensioni dell'Ente locale; infatti, è presumibile immaginare che nei comuni piccoli o piccolissimi il «peso» di tale responsabilità non possa che ricadere sul solo Segretario comunale il quale, oltre ad elaborare il piano anticorruzione da proporre per la successiva approvazione, debba anche fare in modo che le misure indicate nel piano siano correttamente applicate; ovviamente con una gestione che non comporta, sia chiaro, gli stessi problemi che si potrebbero presentare nei comuni più grandi o nelle province.

Negli enti locali più grandi, infatti, la elaborazione del piano, comporta necessariamente anche una serie di riunioni tra i vari dirigenti o responsabili dei vari servizi, magari soltanto per udire le possibili proposte. Quanto precede è espressamente previsto dalla norma²⁸.

²⁶ Il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto (con l'art. 34-bis, comma 4) che, in sede di prima applicazione, il termine di cui all'articolo 1, comma 8, della legge 6 novembre 2012, n. 190, fosse differito allo scorso 31 marzo 2013.

²⁷ Legge 6 novembre 2012, n. 190: «Art. 1 – *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.* - 8. L'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione. Il responsabile, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Le attività a rischio di corruzione devono essere svolte, ove possibile, dal personale di cui al comma 11. La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale.»

²⁸ Legge 6 novembre 2012, n. 190: «Art. 1 – *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.* - 9. Il piano di cui al comma 5 risponde alle seguenti esigenze:

«a) individuare le attività, tra le quali quelle di cui al comma 16, nell'ambito delle quali è più elevato il rischio di corruzione, anche raccogliendo le proposte dei dirigenti, elaborate nell'esercizio delle competenze previste dall'articolo 16, comma 1, lettera a-bis), del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

«b) prevedere, per le attività individuate ai sensi della lettera a), meccanismi di formazione, attuazione e controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;

«c) prevedere, con particolare riguardo alle attività individuate ai sensi della lettera a), obblighi di informazione nei confronti del responsabile, individuato ai sensi del comma 7, chiamato a vigilare sul funzionamento e sull'osservanza del piano;

«d) monitorare il rispetto dei termini, previsti dalla legge o dai regolamenti, per la conclusione dei procedimenti;

«e) monitorare i rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione;

«f) individuare specifici obblighi di trasparenza ulteriori rispetto a quelli previsti da disposizioni di legge.»

Negli enti locali di ogni «ordine e grado», invece, specie per quanto riguarda la procedura per la «scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi», di cui al D.L.vo 12 aprile 2006, n. 163, nessun dirigente o responsabile delle relative procedure è immune da pressioni esterne. È dunque indispensabile mettere a riparo il personale preposto a tale funzione; sarà necessario infatti procedere all'aggiornamento dei regolamenti prevedendo, in tali strumenti operativi, il rafforzamento del controllo interno, magari con delle misure veramente efficaci, che si pongano come dei veri e propri «scudi» capaci di proteggere il personale potenzialmente oggetto di indebite pressioni. A nostro avviso, va obbligatoriamente detto che nell'ambito del sistema dei controlli debba essere incluso, quale soggetto principale, il «cittadino-utente» verso il quale dovrebbe essere diretta l'intera azione amministrativa. Il cittadino, quindi, singolo o associato, è il primo vero controllore dell'operato della pubblica amministrazione; sarà lo stesso cittadino, quale sicuro titolare a riguardo di un «interesse pretensivo», a valutare e sanzionare l'operato dell'Amministrazione attraverso lo strumento democratico delle elezioni amministrative o più semplicemente del consenso politico.

Anche il Segretario comunale o provinciale, qualora individuato quale responsabile della prevenzione della corruzione, sarà inoltre chiamato a definire procedure appropriate finalizzate alla selezione e formazione dei dipendenti destinati ad operare nei settori particolarmente esposti alla corruzione²⁹. Da quanto precede, è facile intuire come il compito a cui è chiamato il Segretario generale, specialmente nei comuni più grandi e nelle province, sia davvero arduo. Egli non solo, tra le altre cose, sarà chiamato a verificare l'efficacia e l'idoneità del piano anticorruzione, proponendo, nel caso lo stesso presenti delle «smagliature», le opportune modifiche qualora siano «accertate significative violazioni»; ma dovrà anche verificare, d'intesa con il dirigente o responsabile del servizio interessato, l'effettiva rotazione degli incarichi in quegli uffici maggiormente a rischio. Ci sembra però, per le ragioni che saranno maggiormente esposte al paragrafo seguente, che tale «peso» sia, invero, eccessivamente gravoso e che le responsabilità, di conseguenza, non proporzionate.

7) A proposito di nomina e revoca.

Qualora, poi, il responsabile della prevenzione della corruzione, attraverso motivata determinazione sia individuato in persona «diversa» del Segretario comunale o provinciale si avrebbe invece un *quid* di stridente nella norma e non conforme al principio della ragionevolezza; a nostro avviso, infatti, la norma nel richiamare la «diversa e motivata determinazione» non vuole di certo alludere ad una sorta di indiscriminata libertà organizzativa sempre garantita purché gli atti siano motivati. Al contrario, la disposizione sembra più correttamente far leva sull'eventualità di una condizione di straordinarietà la quale solo verificandosi possa, purché esposta in motivazione, legittimare una «diversa» determinazione: ad es., vacanza dell'Ufficio di Segretario³⁰, particolari e reali esigenze poste in luce dal Segretario titolare e riferite al Capo dell'Amministrazione, questioni di incompatibilità temporanea, *etc.* Si aggiunga, inoltre, che in caso di diversa e motivata determinazione, per le responsabilità che le leggi in generale assegnano in capo al Segretario, costui potrebbe anche essere chiamato a rispondere per illeciti commessi da altri.

Perché il Segretario sia giustificato deve dimostrare infatti di aver operato predisponendo il piano anticorruzione per tempo e prima della commissione dell'evento criminoso all'interno dell'Amministrazione, provando anche di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza del medesimo. Rammentiamo che la mancata vigilanza comporta l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con la privazione della retribuzione secondo quanto previsto dal comma 13³¹ della legge in argomento.

Sembrirebbe quasi che cominci a venir meno il presupposto – a nostro modo di vedere errato – secondo cui il Segretario comunale o provinciale debba essere considerato (solamente) l'«uomo di fiducia del Capo dell'Amministrazione»; per il bene e l'interesse delle amministrazioni, elette dalle rispettive comunità, pensiamo che il ruolo del Segretario non debba e non possa essere puramente e semplicemente quello appena sopra stigmatizzato. In pratica, occorre superare i vecchi e cristallizzati (pre)concetti maturati all'indomani dell'entrata in vigore della ricordata legge Bassanini-*bis*³². Il Segretario deve piuttosto rivestire il ruolo che le norme storicamente gli hanno da sempre assegnato e che, a quanto pare, oggi parrebbe rinforzato (o quanto meno riemergere) proprio in virtù della legge n. 190/2012. Siamo assolutamente certi, infatti, che tale figura abbia ben chiara (e forse più di chiunque altro nell'ambito delle autonomie locali) la circostanza come le

²⁹ *Supra*, nota 24.

³⁰ Riflessione a parte merita l'eventualità «temporanea assenza od impedimento» nel caso in cui l'Ente sia dotato di Vicesegretario vicario il quale, ai sensi del comma 5, art. 97, del D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267, evidentemente subentrerebbe come sostituto del Segretario titolare anche nelle funzioni di responsabile della prevenzione della corruzione.

³¹ Legge 6 novembre 2012, n. 190: «Art. 1 – *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.* - 13. La sanzione disciplinare a carico del responsabile individuato ai sensi del comma 7 non può essere inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da un minimo di un mese ad un massimo di sei mesi.»

³² *Supra*, nota 22.

amministrazioni democraticamente elette abbiano il «dovere» di governare le proprie comunità secondo le «regole del buon diritto».

Ma se il Segretario, considerato da sempre come garante della legalità amministrativa nell'ambito dell'Ente locale in cui è chiamato ad operare, è obbligato a svolgere le proprie funzioni e con assoluta lealtà e correttezza, avendo sempre presente il principio costituzionale che egli, in quanto pubblico impiegato, è al servizio esclusivo della Nazione³³, allora occorre risolvere (superandolo una volta per tutte) con assoluta determinazione il problema della procedura di nomina a titolare di sede, che non può, perciò, continuare ad essere quella prevista dall'art. 99 del TUEL³⁴. Il Segretario, infatti, per poter esercitare liberamente e senza condizionamenti i compiti che la legge gli assegna, specialmente in materia di anticorruzione, dovrebbe essere libero da eventuali suggestioni psicologiche, nella fattispecie, facilmente traducibili come «assoluta precarietà del posto di lavoro». Senza ipocrisie e nella maniera più esplicita possibile, pensiamo infatti che tale non sia il Segretario e che pertanto non possa quindi esercitare efficacemente quella funzione di controllo amministrativo che la legge richiede, almeno finché costui continua ad essere liberamente «nominato» (ovvero «non confermato»³⁵) dal Sindaco o dal Presidente della Provincia.

A riguardo, assolutamente prive di reale efficacia ci paiono le (pur sempre peculiari) conseguenze introdotte dal comma 82, della legge n. 190/2012, quando dispone, integrando l'art. 100 del TUEL, che il provvedimento di revoca del Segretario comunale o provinciale, comunicato prima al Prefetto, sia trasmesso dallo stesso all'Autorità nazionale anticorruzione affinché si esprima nel merito entro i successivi trenta giorni³⁶. Ricordiamo, infatti, che i segretari subiscono, con molta più efficacia ed incisività, la «non conferma» piuttosto che un formale provvedimento motivato di revoca (oltretutto assai raro, considerata la necessaria sussistenza della «violazione dei doveri d'ufficio»³⁷).

Inoltre, avuto riguardo al ruolo del Segretario, nello specifico, quale responsabile della prevenzione della corruzione, questi oltretutto non dovrebbe essere considerato solamente come una semplice «sentinella», posta a guardia del forte, come fosse un mero controllore formale ed asettico. Ma, oltre alla buona formazione tecnico-giuridica che egli sicuramente avrebbe già avuto modo di acquisire, dovrebbe anche necessariamente rivestire all'interno dell'Ente una posizione apicale generale³⁸. Non a caso, una scelta simile è stata correttamente operata per un'altra categoria di segretari generali appartenenti sempre al mondo delle autonomie (sebbene «funzionali» e non territoriali); basterebbe, infatti, prendere ad esempio (con gli opportuni adattamenti per gli enti più piccoli, sia chiaro) il modello elaborato per le Camere di Commercio³⁹ le quali, lo rammentiamo, sono anch'esse enti dotati di organi «politici»: Presidente, Giunta e Consiglio.

Il Segretario comunale o provinciale dovrebbe infatti ritornare ad essere la figura centrale dell'Ente locale, non solo quale responsabile del relativo funzionamento e della gestione delle risorse umane, quanto e soprattutto per poter costituire il naturale tramite attraverso cui le linee di indirizzo, i programmi, i progetti ed ogni altra decisione adottata dai vertici locali (il Consiglio ed il Capo dell'Amministrazione) possano trovare concreta attuazione. In tal maniera, attraverso l'esigenza di un necessario raccordo permanente con gli organi prima citati ed in primo luogo con il Capo dell'Amministrazione, sarebbe possibile trovare il giusto ed indispensabile momento di sintesi tra i ruoli di queste due figure-cardine (ovviamente tenuto conto dei pur distinti e differenti ambiti di responsabilità); ecco perché il ruolo del Segretario non potrebbe che connotarsi e qualificarsi «fisiologicamente» come quello di «Direttore generale» dell'Ente locale, dovendo assumere, a

³³ Art. 98, Cost.: «1. I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.»

³⁴ *Supra*, nota 22.

³⁵ Affinché possa dirsi che il neo sindaco intenda sostituire il segretario è «sufficiente» che sia stato attivato il procedimento di nomina nei termini previsti, così in CONS. DI STATO, Sez. IV, 2 maggio 2007, n. 1913.

³⁶ Legge 6 novembre 2012, n. 190: «Art. 1 – *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.* - 82. Il provvedimento di revoca di cui all'articolo 100, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anticorruzione, di cui al comma 1 del presente articolo, che si esprime entro trenta giorni. Decorso tale termine, la revoca diventa efficace, salvo che l'Autorità rilevi che la stessa sia correlata alle attività svolte dal segretario in materia di prevenzione della corruzione.» Sulla competenza del Giudice ordinario in materia di «revoca» dei segretari comunali e provinciali v. CASS., Sez. Un. civili, 26 giugno 2003, n. 10207.

³⁷ D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267: «Art. 100 – *Revoca.* - 1. Il segretario può essere revocato con provvedimento motivato del sindaco o del presidente della provincia, previa deliberazione della giunta, per “violazione dei doveri d'ufficio”»

³⁸ La questione è (ahimé, ormai da tempo immemorabile) allo studio anche dell'attuale Ministero per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione (fonti ANSA e ITALPRESS del 23 luglio 2013). Attualmente, il Segretario comunale o provinciale, semplicemente, «sovrintende» e «coordina», *supra*, nota 17; in generale, sull'attività di «coordinamento» nella pubblica amministrazione, che non sarebbe di per sé una relazione organizzativa (come, invece, lo sono quelle di «gerarchia» o di «direzione»), ma bensì, il «risultato di poteri inerenti a diversi tipi di rapporti organizzativi», cfr. F. G. SCOCA, *op. cit.*, 70.

³⁹ Legge 29 dicembre 1993, n. 580: «Art. 20 – *Segretario generale.* - 1. Al segretario generale della camera di commercio competono le funzioni di “vertice dell'amministrazione”, di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Il segretario generale coordina l'attività dell'ente nel suo complesso e ha la responsabilità della segreteria del consiglio e della giunta.»

nostro avviso, nel contempo anche la figura di «Direttore amministrativo», al quale sia affidata quindi l'intera direzione amministrativa del Comune o della Provincia.

Accennando adesso doverosamente – anche se brevemente – alla procedura di nomina quale titolare di sede, un sistema «innovativo» potrebbe essere, paradossalmente, quello di un ritorno al passato; nell'ordinamento immediatamente previgente infatti la copertura dei posti vacanti (successivi a quelli di accesso in carriera ed alla dirigenza) avveniva attraverso concorsi per titoli «formali» oltre che sostanziali (e non attraverso *curricula* «autoelaborati»⁴⁰), le cui procedure erano espletate dalle prefetture o dal Ministero dell'Interno, a seconda che si fosse trattato, rispettivamente, di enti locali minori o di quelli più grandi (comprese le province). Il tutto nell'assoluto rispetto del precetto costituzionale (sempre più spesso dimenticato!) di cui al comma 3⁴¹, dell'art. 97 della Costituzione secondo cui «agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge⁴²».

Senza trascurare il fatto poi che sarebbe anche assoluto interesse dei sindaci e dei presidenti di provincia collaborare con dei segretari realmente preparati e capaci di «controllare la correttezza delle varie procedure poste in essere dai vari dirigenti» a tutto vantaggio della collettività la quale, anche considerato questo momento storico, dove si registra un sempre maggiore distacco del cittadino dalla politica, percepirebbe immediatamente la «bontà amministrativa» posta in essere dal proprio Ente locale. Qualora il Segretario dovesse venir meno poi a quelli che sono i principi di lealtà e correttezza, verrebbe sicuramente chiamato a risponderne mediante l'apertura di apposita procedura disciplinare, al termine della quale, qualora dovessero emergere responsabilità a suo carico, gli verrebbe inflitta la giusta sanzione.

In ultimo, per quanto riguarda l'esigenza della legittimità degli atti e quindi delle procedure, va rapidamente ricordato che l'art. 107 del TUEL già dispone che i dirigenti o responsabili di servizio si curino affinché gli atti da loro posti in essere siano legittimi⁴³ e poiché tale norma è sufficientemente precisa ed incondizionata, nell'evidenziare che i dirigenti debbano essere direttamente responsabili della correttezza amministrativa imponendo così il rispetto dei «consueti» principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione (i medesimi con cui abbiamo aperto questo lavoro), si può anche tranquillamente asserire che la legge c.d. anticorruzione altro non abbia voluto fare che rafforzare quanto era già pacificamente previsto in materia.

GIOVANNI GIOFFRÉ

⁴⁰ Sulle motivazioni che devono essere poste a base del provvedimento di nomina del segretario comunale e sulla legittimità del relativo provvedimento di nomina ritenuto «motivato» facendo solo riferimento al suo *curriculum*, v. CONS. DI STATO, Sez. IV, 25 maggio 2005, n. 2706.

⁴¹ *Rectius*: comma 4; *supra*, nota 1.

⁴² Personalmente riteniamo che questa riserva di legge sarebbe opportuno riservarla solo esclusivamente agli incarichi pubblici «onorari» o «politici» che dir si voglia (ma ahimé, è proprio grazie a questa clausola che il principio in parola cede, ormai sempre più spesso, al sonno della ragione).

⁴³ D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267: «Art. 107 – *Funzioni e responsabilità della dirigenza*. - 6. I dirigenti sono direttamente responsabili, in via esclusiva, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione.».