

***Convegno Nazionale organizzato dall'Unione delle Province Sarde (U.P.S.) su
"Il sistema dei controlli interni al servizio delle autonomie locali e dei suoi
cittadini alla luce delle modifiche del titolo V della Costituzione"***

***Ruolo e funzioni del segretario comunale e provinciale nel nuovo contesto
istituzionale***

di Carmelo CARLINO

Sono lieto di portare ai partecipanti al convegno odierno il saluto del Consiglio di Amministrazione dell'Agencia Nazionale e quello del Collega Paolini, oggi assente, per il concomitante impegno dell'Assemblea Nazionale che si tiene a Roma nella sala della Protomoteca in Campidoglio.

Ringrazio l'Unione delle Province Sarde per l'organizzazione del Convegno e per l'invito che mi da la possibilità, in questo particolare momento, di esprimere il pensiero dei segretari comunali sulle importanti decisioni che dovranno essere assunte nell'ambito dell'ordinamento delle autonomie locali e sullo status dei segretari in particolare.

Nel mio intervento, quindi, data la brevità di tempo a disposizione, non mi occuperò di un particolare sistema di controlli interni, ma del ruolo di direzione di vertice di comuni e province, in particolare del ruolo dei segretari comunali e provinciali.

La modifica del nuovo Titolo V della Costituzione, introdotta nel 2001, recependo il percorso fatto dalla legislazione ordinaria nel decennio precedente, costituzionalizza il principio di sussidiarietà, consacra la competenza generale e residuale degli enti locali e delle Regioni a fronte della limitazione dell'intervento centrale ad ambiti predefiniti, ridisegna i meccanismi di finanziamento degli enti territoriali, ricostruisce dalle basi la rete di relazioni tra privati, enti locali e Stato.

Si è aperta così una fase cruciale per il nostro ordinamento in cui dovrà essere interamente ridisegnato il sistema di ripartizione delle funzioni, portando a compimento il processo di crescita degli enti locali e stabilendo nuove regole di relazione nei rapporti di questi con lo Stato centrale.

Per attuare il nuovo assetto costituzionale e dotare le Regioni e le autonomie locali dei presupposti normativi necessari a sostenerne l'azione, il legislatore ha emanato la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3".

La legge, che interessa in particolar modo le autonomie locali, prevede l'utilizzo della delega per l'adeguamento alla nuova Costituzione delle disposizioni in materia di enti locali. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, infatti, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi diretti ad individuare le funzioni fondamentali, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento. A tali provvedimenti è affidato anche il compito di rivedere le disposizioni in materia di enti locali (in primo luogo il D.Lgs. 267/00) per adeguarle alla legge costituzionale 3/01.

Com'è evidente, si tratta di una delega estremamente complessa, in cui il profilo giuridico e quello politico sono strettamente intrecciati.

Per assolvere il difficile compito il Ministro dell'Interno, nel luglio scorso, ha istituito un "Comitato di indirizzo tecnico-scientifico per l'attuazione della delega in materia di adeguamento delle disposizioni sugli enti locali alla riforma del Titolo V", con il compito di concorrere alla predisposizione di uno o più schemi attuativi della delega.

Molti sono i punti controversi che le autonomie si trovano ad affrontare nel dibattito attuale, ma quelli di maggiore interesse riguardano in modo particolare:

l'individuazione delle funzioni fondamentali, la costituzione della Città metropolitana, il regime dei controlli interni ed il ruolo da affidare al segretario.

Per quanto riguarda i controlli va detto che la nuova e più ampia dimensione dell'autonomia degli enti locali nell'attuale ordinamento impone l'individuazione di un sistema di contrappesi che garantiscano il corretto esercizio delle potestà delle autonomie.

La riforma del Titolo V, infatti, eliminando il sistema dei controlli esterni sugli enti locali, salvo quello della Corte dei Conti, non ha inteso certo sottrarre gli atti amministrativi degli enti locali da ogni verifica. Quella del controllo è infatti una funzione essenziale che trova il suo fondamento nelle disposizioni costituzionali che configurano il principio di legalità, a partire dal primo comma dell'art. 97 della Cost. che impone un'organizzazione degli uffici pubblici in grado di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

L'abrogazione delle previsioni costituzionali relative ai controlli, quindi, non implica certamente l'abbandono di ogni sistema di verifica sull'attività dell'ente, ma una revisione sotto il profilo delle modalità e della competenza di esercizio che renda l'attività di verifica compatibile con l'autonomia dell'ente.

Il legislatore, ben conscio dell'importanza dell'attività di verifica, dedica all'argomento numerose norme della legge 131/03.

Poiché sarebbe impossibile esaminarle tutte nello spazio di questo intervento, si concentrerà l'attenzione sulle disposizioni che si occupano della verifica degli atti amministrativi.

A questo proposito la legge impone al legislatore delegato, di mantenere ferme "le disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti" (art. 2, comma 4, lett. m).

La norma è stata intesa generalmente come un rimando al ruolo e alle funzioni del Segretario dell'ente. Il T.U. 267/00, infatti, contiene all'art. 97, una norma di analogo tenore la quale dispone che il Segretario "svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti".

La disposizione della legge La Loggia assume peraltro una rilevanza determinante perché consente di affermare l'essenzialità del ruolo del Segretario nell'ordinamento dell'ente, ponendo così un concreto ostacolo a quell'orientamento

secondo cui l'ampia autonomia di cui godono gli enti locali nella determinazione della propria struttura consentirebbe loro di eliminare la figura del Segretario.

Al contrario, proprio la nuova fisionomia dell'ente locale caratterizzata da ampi spazi di autonomia e dalla sensibile riduzione dei meccanismi di controllo, non solo rende indispensabile la verifica dell'azione amministrativa, ma prefigura per il Segretario un più ampio compito di supporto tecnico-giuridico all'attività istituzionale, per assicurare imparzialità, correttezza, efficienza e efficacia all'azione dell'amministrazione locale, secondo i principi della legge 241 del 1990.

La tesi della necessità della figura del Segretario ha ricevuto del resto, in questi giorni, un'importante conferma da una vicenda concreta.

E' noto infatti come il mese scorso, per la prima volta in Italia, è stato rimosso un Sindaco in quanto non aveva provveduto entro i termini di legge alla nomina del Segretario comunale. Il Ministro dell'Interno nella relazione al d.p.r. che ha dichiarato la decadenza ha rilevato come la condotta del Sindaco si sia concretata "in un atto di aperta contrapposizione alle prerogative di competenza di altre istituzioni" quali l'Agenzia Autonoma Segretari e il Prefetto e sia comunque "incompatibile con i criteri di legittimità che devono sorreggere l'attività amministrativa dei soggetti di vertice".

In realtà, peraltro, il dibattito in corso sulla figura e le funzioni del Segretario continua a registrare posizioni alquanto differenti.

Secondo una prima tesi, ormai, per fortuna, minoritaria, infatti, la materia rientrerebbe nell'autonomia normativa degli enti locali, che potrebbero decidere se conservare o meno la figura del Segretario e, in caso positivo, dovrebbero disciplinarne ruolo e funzioni. Lo Stato sarebbe competente solo in materia di ordinamento e organizzazione dell'Agenzia autonoma, la quale, rientrando nella categoria degli enti pubblici nazionali, è oggetto di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Altri sostengono invece che la disciplina della figura del Segretario spetti allo Stato, in quanto riconducibile alla materia dell'"ordinamento civile" riservata in via esclusiva allo Stato.

Un ultimo orientamento, infine, ritiene che la materia esuli dall'ambito della delega in base al già citato comma 4, lett. m) dell'art. 2 della legge 131/03, secondo il quale restano ferme "le disposizioni volte ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa alla legge, allo statuto e ai regolamenti".

In proposito, il Comitato per l'attuazione della delega sembra aver aderito ad una tesi mediana che attribuisce allo Stato la competenza a disciplinare la figura del

Segretario nell'ambito delle disposizioni che il legislatore è chiamato a dettare per la salvaguardia della legalità e del buon andamento. Alla potestà normativa dell'ente locale rimarrebbe invece la disciplina dei profili organizzativi e l'attribuzione di eventuali ulteriori funzioni.

Questa attribuzione alla competenza normativa statale trova del resto supporto in una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 303/03) che contiene un'innovativa interpretazione del principio di sussidiarietà come fattore di flessibilità dell'ordinamento per il soddisfacimento di esigenze unitarie.

La Corte infatti afferma come la sussidiarietà, “con la sua incorporazione nel testo della Costituzione ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare...come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie.....E' del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intende raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato”.

Non è inoltre ostacolo insormontabile a tale soluzione, il fatto che la competenza in esame non sia compresa espressamente tra quelle che la Costituzione attribuisce in via esclusiva allo Stato.

Come infatti la Corte ha affermato nella stessa sentenza (e ha poi ulteriormente ribadito nella pronuncia n. 370/03 e in altre successive del 2004, la 13, la 16 e la 17), il fatto che un determinato oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione non significa la sua automatica inerenza alla competenza residuale delle Regioni. In effetti "limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente...significherebbe svalutare oltre misura istanze unitarie che, pure in assetti costituzionali pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze".

Il dibattito che si sta sviluppando in questo periodo risulta quindi fin qui condivisibile, in quanto sancisce l'obbligatorietà della figura del Segretario e la necessità di una disciplina unitaria a livello nazionale.

Meno convincente appare invece il ruolo che si vorrebbe riservare al Segretario.

Se infatti sono apprezzabili le premesse, secondo cui il Segretario corrisponde pienamente a quella figura professionale unitaria, necessaria a realizzare un livello generalizzato ed uniforme per tutti i governi locali di corretta gestione amministrativa, le conseguenze che se ne traggono non corrispondono alle aspettative.

La tendenza, infatti, sembra quella di confinare la funzione di garanzia del Segretario ad un mero ruolo di controllo formale, svolto in posizione di terzietà ed ex post, che pare francamente anacronistica e non in linea con l'odierna fisionomia dell'ente locale.

Se è vero infatti che occorre comunque garantire la legittimità e la correttezza dell'attività amministrativa, è altrettanto necessario assicurarne l'efficienza, l'efficacia e l'economicità attraverso un sistema di verifiche informato a criteri omogenei per tutti gli enti locali.

A questo scopo è richiesta una figura professionale che unisca una forte preparazione tecnico-amministrativa a competenze operative e gestionali, così da

poter seguire e valutare il percorso dell'azione amministrativa in tutto il suo svolgersi e garantire un controllo concreto ed efficace.

La nostra opinione è che il profilo professionale appena descritto si sovrapponga perfettamente alla figura del Segretario.

Dall'esperienza maturata dopo la riforma del 1997, risulta evidente come nei fatti la funzione del segretario, nella stragrande maggioranza degli enti (particolarmente in quelli medio-piccoli), abbia ormai attratto quella di direzione generale. E' un dato, questo, da tenere bene in evidenza poiché rappresenta oramai un grande patrimonio professionale, su cui tutto il sistema ha investito considerevoli risorse, che potrebbe essere seriamente sacrificato e mortificato con prospettazioni che tendono a confinare il ruolo del segretario all'esclusivo controllo formale dell'attività, incompatibile addirittura con qualsiasi altro tipo di funzione.

In questo momento, in attesa della conclusione dei lavori del Comitato, ci pare, purtroppo, che i segnali che arrivano dagli enti locali non siano del tutto incoraggianti.

Ci riferiamo in particolare a quegli enti che hanno già posto mano alla revisione del sistema dei controlli interni e che paiono attribuire al Segretario un ruolo, per così dire, nel solco della tradizione.

Qualcuno ha creato un sistema a rete integrato tra controllo di legittimità, controllo di gestione, verifiche del nucleo di valutazione e controllo strategico che si fonda su un meccanismo di controllo a campione. Settimanalmente viene sorteggiata una serie di atti (tra quelli adottati la settimana precedente) da sottoporre ai quattro tipi di controllo che compongono il sistema. In questo quadro, il controllo sulla regolarità tecnico-amministrativa e contabile, primo passo del percorso, è affidato ad un nucleo interno composto dal Segretario, dal Vice Segretario e dal Ragioniere capo.

Altri, invece, hanno attribuito al Segretario, su richiesta di un terzo dei consiglieri, il controllo delle delibere di Giunta e di Consiglio e le determinazioni dirigenziali per grandi appalti, dotazioni organiche e assunzioni.

Si attribuisce inoltre al Segretario il potere di nominare, previa diffida, un commissario *ad acta* che si sostituisce agli organi inadempienti nel compiere atti obbligatori per legge.

Come si vede, si tratta di un tipo di controllo successivo e sempre legato alla valutazione della sola legittimità e non, come invece è ormai da tempo nella nostra cultura, di un'attività idonea ad influenzare tutte le fasi del procedimento amministrativo fino dall'origine.

Nel panorama generale non mancano peraltro anche segnali positivi.

Mi riferisco, in particolare, ad un'indagine svolta dalla Sezione Veneto dell'Agès, e conclusasi proprio in questi giorni, sulla percezione e sulle prospettive del ruolo del Segretario comunale nei Comuni del Veneto.

I risultati dello studio, condotto interpellando i Sindaci dell'intera regione, sono molto incoraggianti.

Risulta infatti che:

- la figura del Segretario è considerata indispensabile e obbligatoria per una percentuale elevatissima del campione (86,5%);

- l'attività più importante tra quelle svolte dal segretario è quella di direzione ed organizzazione della struttura dell'ente;

- le competenze professionali considerate strategiche per un Segretario sono *ex aequo* le conoscenze tecnico giuridiche e la capacità di coordinamento del personale e di direzione per obiettivi;

- l'attuale normativa che prevede la scelta del Segretario all'interno dell'Albo gestito dall'Ages è ritenuta soddisfacente dall' 83,91% del campione;

- il ruolo prevalente che il Segretario dovrebbe svolgere nel prossimo futuro è individuato in quello del Direttore generale dal 39,66% del campione (mentre il ruolo di garante della legalità raccoglie solo il 18,97% dei consensi).

La maggioranza degli intervistati ha inoltre manifestato la necessità che il Segretario sviluppi nuove capacità direzionali in cui siano comprese una profonda preparazione tecnico-amministrativa e solide competenze gestionali.

E' chiaro come l'orientamento espresso da questa indagine sia assolutamente in linea con la nostra posizione.

La maggiore autonomia che caratterizza oggi il ruolo degli enti locali impone di presidiare la governance attraverso un soggetto che sia in grado di assicurare la correttezza dell'attività con la necessità di realizzazione dei programmi.

La necessità di coniugare legalità ed efficienza richiede elevate capacità direzionali e percorsi formativi particolari e qualificati che preparino non solo a garantire la legalità, ma anche a sovrintendere alla gestione.

Ci pare che queste caratteristiche siano ben presenti nella figura del Segretario e nella nostra scuola.

Infatti, la forte esigenza di disporre di una figura professionale altamente qualificata, per assicurare la direzione complessiva degli enti, presuppone e richiede la presenza di una scuola superiore con una forte caratterizzazione nazionale, per assicurare un'adeguata formazione omogenea per una figura professionale le cui funzioni necessarie ed essenziali di garanzia dell'agire pubblico sono direttamente collegate all'interesse nazionale.

La presenza di una scuola autorevole, fortemente autonoma sul piano scientifico, didattico ed organizzativo, luogo di studio e ricerca collegata al sistema governo-autonomie locali-segretari, è la vera garanzia per poter vincere la grande sfida che è quella di poter affermare quell'idea di direzione complessiva che può svolgere il segretario nel nuovo sistema amministrativo locale. L'idea di un segretario che in questi giorni è testimoniata dall'ingresso in carriera di giovani dirigenti preparati per dirigere un ente e che sono una vera autentica ricchezza per il sistema delle autonomie e per gli enti ove prenderanno servizio.

Il collegamento della funzione del segretario con questa esigenza di direzione complessiva, assieme alla formazione della dirigenza locale, deve costituire la grande

e qualificata mission della scuola, che potrebbe diventare il grande laboratorio per formare ed affermare in prospettiva il riferimento unitario di direzione di tutti gli enti.

Concludendo

Siamo peraltro consapevoli della necessità di coniugare il valore dell'unitarietà del sistema con le esigenze che le diverse realtà territoriali esprimono.

Per questa ragione riteniamo che l'organizzazione della funzione debba essere rimessa all' autonoma potestà degli enti in modo da poter realizzare una maggiore elasticità rispetto all'attuale in ragione delle specifiche caratteristiche (anche dimensionali) di ciascuna Amministrazione.

Quindi, negli enti di minore dimensione (per cui si potrebbe utilizzare l'attuale soglia dei 15.000 abitanti) la funzione di direzione generale, organizzata avvalendosi sia di personale interno che esterno, dovrebbe essere attratta nella responsabilità dirigenziale del segretario.

Nelle Amministrazioni di più consistenti dimensioni, invece, tale funzione potrebbe essere affidata anche a soggetti diversi dal segretario, ma comunque inserita in un quadro organizzativo in cui anche la funzione di direzione generale affidata all'esterno si espliciti nel rispetto delle attribuzioni del segretario definendo in maniera innovativa il rapporto tra il segretario e le altre figure di vertice.

Da queste premesse consegue chiaramente che l'obiettivo per il futuro non può che essere quello di dar vita ad una figura professionale dai tratti sempre più spiccatamente manageriali, capace di coniugare legalità ed efficienza. Un segretario, insomma, quale vertice burocratico dell'ente in grado di conciliare efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa con la garanzia del rispetto della legalità sostanziale, punto di riferimento ultimo tanto dell'assetto organizzativo quanto della gestione dell'ente nell'interesse primario delle istituzioni e soprattutto dei cittadini amministrati.

Carmelo Carlino

Segretario e Direttore Generale della Provincia di Genova e Componente del
Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia Nazionale per la Gestione dell'Albo dei
Segretari Comunali e Provinciali