

SECRETARI COMUNALI PRESIDIO DI LEGALITÀ. MA SI VORREBBE ABOLIRLI

Figura professionale conosciuta fin dalla legislazione preunitaria, quella del Segretario comunale irrompe nel Regno d'Italia con la legge 20 marzo 1865 n. 2248, allegato A), sull'ordinamento dei comuni e delle province, che lo individua quale funzionario in posizione di vertice con le connesse responsabilità riferite a tutte le attività dell'ufficio comunale. Nel tempo crescono prestigio ed attribuzioni, con una progressiva accentuazione della stabilità e dell'indipendenza.

Per questa funzione di impulso, indirizzo e coordinamento in tutti i settori dell'amministrazione, a garanzia della legalità e dell'efficienza dell'azione amministrativa, i Segretari comunali costituiscono la spina dorsale delle amministrazioni locali che, non va dimenticato, nelle realtà medio piccole rappresentano quasi sempre l'unico funzionario dotato delle necessarie conoscenze giuridiche, contabili e finanziarie. E, pertanto, responsabile anche dei controlli interni. Tanto che nella legge anticorruzione il Segretario comunale è individuato "di norma" quale responsabile della prevenzione della corruzione (art. 1, comma 7, nella legge n. 190/2012). Con una scelta che va nella direzione giusta, perché la corruzione si abbatte in primo luogo attraverso il buon funzionamento degli apparati, l'analisi e la congruenza dei progetti, la corretta esecuzione delle procedure di aggiudicazione, i controlli in corso d'opera ed i collaudi, attività che ben possono vanificare le aspettative dell'imprenditore corruttore di ottenere illeciti guadagni

allungando i tempi attraverso perizie di variante non necessarie, fonte di aumento dei costi, o realizzando l'opera non nei termini contrattuali e secondo le regole dell'arte. Un guadagno illecito, funzionale a recuperare l'importo di una tangente od a conseguire il guadagno atteso, messo in forse da un assurdo ribasso del prezzo dell'appalto. Ugualmente nelle forniture di beni e servizi.

Un ruolo cardine, dunque, quello dei Segretari comunali eppure invisibile a molti sindaci che mal sopportano, come gran parte della classe politica, il controllo di legalità (come dimostrano le ricorrenti tensioni con la magistratura). Per cui il Governo ne propone la soppressione, consegnata nella cosiddetta riforma Madia, legge delega n. 1577, in discussione in Senato. Preoccupa, in particolare, una delega legislativa troppo ampia, che non delinea nettamente quei "principi e criteri direttivi" che ai sensi dell'art. 76 della Costituzione devono caratterizzare la legge che affida al Governo il dettaglio di una riforma complessa. Francesco Paolo Sisto, Presidente della Commissione affari costituzionali della Camera è molto critico al riguardo, censurando una prassi legislativa in progressiva espansione, che elude il precetto della Carta fondamentale appena ricordato, cui si è fatto ricorso ancora di recente, ad esempio in materia di disciplina dei rapporti di lavoro, per la sua genericità, al punto che si è parlato di delega "in bianco".

Preoccupa, altresì, ma questo riguarda tutta la dirigenza pubblica, non solo degli enti locali, lo *spoil system*, criticato anche dalla Corte costituzionale, in quanto ha sostanzialmente

reso il pubblico funzionario "a disposizione" del politico di turno anziché, come si legge nell'art. 98 della Costituzione "al servizio esclusivo della Nazione". Infatti, se pensiamo che, molto opportunamente, il decreto legislativo n. 29 del 3 febbraio 1993 ha previsto una separazione netta tra responsabilità politica e attività di gestione, lo *spoil system* esteso ad una vasta gamma di posizioni giuridiche organizzative, ha di fatto negato l'autonomia che al dirigente era appena stata riconosciuta. È l'autorità politica che sceglie il dirigente, definisce la durata del suo incarico ed il trattamento economico, anche in connessione alla fascia di livello dirigenziale attribuita. Una durata dell'incarico, è bene sottolineare, inferiore a quella della carica politica, con la conseguenza che il funzionario attende la conferma da chi lo ha nominato e questo ovviamente condiziona fortemente la sua indipendenza. Aggiungasi anche, perché questo è aspetto essenziale nella disciplina della dirigenza, che il ricorso a nomine di estranei all'amministrazione (che si vorrebbe portare dall'attuale 10% del ruolo al 30%) ha determinato l'immissione, spesso in posti di responsabilità, di soggetti di scarsa professionalità i quali all'interno delle amministrazioni hanno creato non pochi problemi di efficienza, a tacere della mortificazione dei funzionari di carriera che si sono visti scavalcare da persone sovente senza la necessaria esperienza.

Quale ruolo, dunque, per i Segretari comunali, si chiameranno così o con altra formula che l'italica fantasia può mettere a disposizione del legislatore? In primo luogo dovrà mantenersi quella severa ricerca della professionalità

occorrente a fini di garanzia della legalità e della capacità di attuare il coordinamento della struttura dell'ente locale, che ha finora caratterizzato il reclutamento dei segretari comunali. Per una garanzia non astratta ma concreta, per l'istituzione e per la stessa autorità politica, soggetta, non possiamo far finta di non saperlo, alle sollecitazioni dai suoi amici per non dire dai suoi *clientes*. Questi chiedono favori, consulenze, appalti. Che se inutili, come spesso l'esperienza insegna, o assegnati in violazione della legge sono destinati ad alimentare le indagini delle Procure della Repubblica o, più spesso, della Corte dei conti con l'imputazione di danno erariale. In proposito l'on. Sisto, penalista di lunga esperienza, ha sottolineato come un bravo segretario comunale assicuri serenità agli amministratori. Per non minare il principio di imparzialità della Pubblica Amministrazione.

Infine qualche considerazione tra la storia e l'attualità. Sento spesso citare Montesquieu il quale ha scritto in francese ciò che aveva ascoltato in inglese dai suoi interlocutori londinesi. Aveva osservato soprattutto nel governo del Regno Unito il rapporto equilibrato e di reciproci controlli esistente fra l'Autorità amministrativa, il Sovrano e il Parlamento, secondo il principio del "potere che frena il potere", l'attenta, rispettata distinzione di ruoli tra le tre funzioni dello Stato, già delineata nella *Magna Charta Libertatum* della quale giusto quest'anno si celebrano gli 800 anni.

In quel Paese il pubblico impiego si caratterizza tradizionalmente per essere permanente e neutrale rispetto ai partiti. Fino al personale di livello più elevato, quello di

permanent secretary. E quando si è manifestata una certa tendenza alla politicizzazione delle posizioni di vertice si è di contro rafforzata l'autonomia e l'indipendenza del funzionario che è un grande valore della politica come dell'amministrazione, perché attraverso la collaborazione di un funzionario indipendente la struttura può raggiungere gli obiettivi politici indicati nel programma di governo nel migliore dei modi, nel rispetto del principio di legalità e del buon andamento.

Roma 16 aprile 2015

Salvatore Sfrecola