

Quotidiano

# Enti Locali & Pa

Stampa

Chiudi

28 Feb 2019

## Segretari comunali e spoil system, una decisione insoddisfacente

di Giampiero Vangi

La prima lettura della sentenza n. 23/2019 con cui la Consulta ha ritenuto «legittimo lo spoil system dei segretari comunali» suscita più di un moto di sgomento. Lascia perplessi il merito della decisione, dopo che da oltre un decennio (almeno dalla sentenza n. 233/2006) lo spoil system era stato ammesso dalla Consulta solo per casi limitati alle figure apicali delle amministrazioni pubbliche. Ma nella vicenda dei segretari, figure apicali assolutamente *sui generis*, la Corte si è fatta evidentemente irretire dalla complessità della materia da trattare. È vero: la figura del segretario comunale è difficile da inquadrare, un po' apicale ma anche controllore e anche direttore e inoltre preposto alla gestione. Una figura «titolare di attribuzioni multiformi», come scrive la Corte e, se ciò non bastasse, incaricata di un rapporto di lavoro/servizio tradizionalmente scisso «in cui l'amministrazione datrice di lavoro [prima l'apposita Agenzia, dal 2010 direttamente il Ministero dell'interno] continua a non coincidere con quella che ne utilizza le prestazioni». Ma proprio perché – come emerge chiaramente dalla ricostruzione della sentenza n. 23/2019 - l'apicalità non è un tratto esclusivo e caratterizzante del segretario e che in esso si assommano diverse e spesso confliggenti ruoli, aver dichiarato la legittimità dello spoil system lascia interdetti in relazione ai numerosi e conformi precedenti della Corte, in cui il sistema delle spoglie era stato confinato a casi del tutto circoscritti, relativi a figure preposte alla stretta ed esclusiva collaborazione con i vertici politici delle amministrazioni.

### Le aspettative deluse

A ogni buon conto, ci si attendeva dalla Corte una pronuncia che almeno favorisse l'inizio o l'indicazione in direzione di un necessario percorso di restyling di una figura professionale dai profili funzionali e professionali troppo controversi, tali da apparire ormai deformati. Ma purtroppo la Corte è mancata anche in questo. Puntigliosa sino alla pedanteria nella sua ricostruzione delle vicende storiche che hanno caratterizzato l'evoluzione della figura del segretario comunale, la sentenza si è clamorosamente persa nel fare sintesi e nell'individuare una credibile via d'uscita rispetto alle insostenibili contraddizioni che caratterizzano lo status dei segretari. Infatti, è prevalsa una scelta motivazionale e, conseguentemente, decisionale di natura continuista, conservativa e, sotto certi aspetti cerchiobottista. Così, all'inevitabile riconoscimento che «lo statuto burocratico e funzionale» del segretario «resta segnato da aspetti tra loro ... dissonanti», si accompagna contestualmente la preoccupazione di precisare che la dissonanza (pure emersa dalla compiuta ricostruzione del quadro normativo-istituzionale vigente) sarebbe tale solo «in apparenza».

### I percorsi motivazionali

Insomma se il merito lascia insoddisfatti, ancor meno soddisfacenti appaiono i percorsi motivazionali seguiti, evidentemente rimasti impigliati negli interstizi delle mille contraddizioni che segnano le caratteristiche professionali dei segretari. Si registrano allora affermazioni sicuramente sorprendenti, laddove non si rivelano essere clamorosi infortuni, come quando la Corte, per sostenere il suo discorso, arriva ad affermare che «nei Comuni con popolazione inferiore ai centomila abitanti (...), il segretario può essere nominato (anche) direttore generale»,

dimenticandosi che questa possibilità è stata espressamente abrogata dall'articolo 2, comma 186, lettera d), della legge 211/2009. Ma anche altrove la sentenza cerca pezze d'appoggio assolutamente inconsistenti, come quando essa argomenta a proposito di un fantomatico «parere di regolarità tecnica» che il segretario sarebbe tenuto a rilasciare «su ogni proposta di deliberazione sottoposta a giunta e consiglio» e che caratterizzerebbe lo status ed il ruolo del segretario stesso.

In realtà, come la stessa sentenza aveva già avuto modo di riconoscere in precedenza, si tratta dell'istituto previsto dall'articolo 49 del Dlgs n. 267 del 2000, che però evoca una competenza del tutto residuale ed eventuale del segretario. Anzi, si tratta di un ruolo di estrema supplenza, perché, come stabilisce la norma, il segretario entra in gioco solo «nel caso in cui l'ente non abbia i responsabili dei servizi» e non senza che sia precisato che l'intervento del segretario non è integralmente sostitutivo ma esercitato solo «in relazione alle sue competenze». Come si intuisce, questa singolare disposizione può trovare attuazione solo nei comuni più piccoli, dove possono mancare talora le professionalità adeguate. Fondare una parte importante delle argomentazioni su questo elemento del tutto residuale non induce ad un giudizio positivo nei riguardi della acutezza dell'iter argomentativo. Seguono qui e là altri infortuni lessicali (e per il diritto e per la Corte Costituzionale le parole sono pietre), come quando si afferma – invocando una giurisprudenza di cui non sono citati gli estremi – che il segretario «dipende personalmente dal sindaco». Espressione che lascia sbigottiti dacché negli ordinamenti moderni – e sorprende doverlo ricordare alla Corte – i rapporti istituzionali non hanno mai carattere "personale". E infatti, la legge (articolo 99 del Dlgs 267/2000), precisa che la dipendenza del segretario dal sindaco ha carattere "funzionale" e non già "personale".

### **Il sistema di nomina**

Approssimativa appare anche la ricostruzione del sistema di nomina del segretario (punto 5.2 della motivazione), dove la preoccupazione della Corte sembra essere sempre quella di smorzare e smussare i punti più acuminati e scabrosi del sistema, evitando di doversi impegnare per sciogliere nodi decisamente complessi. È scritto: «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». È una descrizione eccessivamente edulcorata e forse anche artificiosamente scenografica del sistema, non corrispondente né alla prassi e neppure alla normativa. Basta leggere il laconico comma 1 dell'articolo 99 del Dlgs 267/2000: «Il sindaco e il presidente della provincia nominano il segretario... scegliendolo tra gli iscritti all'albo di cui all'articolo 98». Nessun curriculum è richiesto o "presupposto" e nessuna valutazione comparativa è imposta dalla norma. L'articolo 15 del Dpr 465/1997 (che dovrebbe dettare le regole di dettaglio del procedimento di nomina) non prevede altro se non che l'Agenzia (cui da alcuni anni è subentrata l'apposita struttura di missione del ministero dell'Interno) «fornisce, a richiesta, i curricula relativi alle caratteristiche professionali dei segretari». Quindi i curricula sono un dettaglio del tutto eventuale (prodotti "a richiesta", e non di norma) e non è prevista nessuna valutazione più o meno comparativa. È bene notare, anche qui, che la sentenza tende a "giocare" con le parole, alludendo più che affermando, in modo chiaramente "suggestivo". In effetti, essa non parla (non potrebbe farlo) di «valutazione comparativa» ma, più genericamente, di «considerazione, eventualmente comparativa, delle pregresse esperienze». È un chiaro espediente dialettico per sedurre il lettore più che una argomentazione per convincerlo. Ma è anche la riprova di un percorso motivazionale non lineare, poco fondato sui fatti e sulle norme e tutto preoccupato di arrivare ad una conclusione obbligata ma non convincente.

### **La motivazione**

Ma il culmine di un impianto argomentativo privo di una chiara capacità di lettura complessiva del sistema in cui opera il segretario comunale lo si ha nella «stretta finale» della motivazione, precisamente nel paragrafo 6. La Corte qui azzarda la sintesi finale, lanciandosi in questa affermazione: «In definitiva, la soluzione censurata dall'ordinanza di rimessione si presenta come

riflesso di un non irragionevole punto di equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altro». Si tratta di una conclusione di maniera, poco corroborata dalla pure puntuale ricognizione delle numerose "peculiarità" e contraddizioni che caratterizzano la figura del segretario. Ma quello che stupisce ancora una volta è la superficialità lessicale, che rinvia a una superficialità concettuale. Come si può parlare addirittura di «controllo indipendente» nella stessa sentenza in cui, dopo aver congetturato finanche della «dipendenza personale» che lega il segretario al sindaco, si conferma l'assoggettamento di questo funzionario allo spoil system? Si può anche concedere che lo spoil system, come scrive la Corte, «non raggiunge la soglia oltre la quale vi sarebbe violazione dell'art. 97 Cost., non traducendosi nell'automatica compromissione né dell'imparzialità dell'azione amministrativa, né della sua continuità». Ma parlare di «controllo indipendente» (che dovrebbe essere esercitato dal segretario) proprio mentre si assoggetta il titolare di quella funzione allo spoil system non può non risultare concettualmente stridente ed anche un po' beffardo. E poi, anche qui, appare inevitabile una critica sulla terminologia usata con totale approssimazione, ad un organo che della sobrietà e del nitore lessicale e, quindi, concettuale dovrebbe fare impegno rigoroso e indefettibile.

L'indipendenza non è propriamente un carattere degli organi amministrativi. Meno che mai di quelli che sono "embedded" (ossia "costretti" e condizionati dagli apparati in cui operano) e che, per di più, sono soggetti al sistema delle spoglie. L'indipendenza, articolo 104 della Costituzione alla mano, è un carattere distintivo proprio della magistratura, non estensibile agli organi della Pa. La Corte costituzionale dovrebbe conoscere bene il significato proprio della concettologia giuridica. Dovrebbe farne uso accorto e appropriato. Nella sentenza n. 23/2019 non sembra esserci riuscita. Resta la descrizione di una professione in perenne contraddizione con se stessa, avviluppata in un groviglio di funzioni, di non facile coordinamento e talora anche in radicale contraddizione. Da qui occorre ripartire necessariamente. Il diritto, l'organizzazione amministrativa hanno bisogno di chiarezza e di ruoli coerenti e definiti.

*(\*) Responsabile settore Segretari Comunali e Provinciali Confasal - Fenal*

P.I. 00777910159 - Copyright Il Sole 24 Ore - All rights reserved