

Roberto Di Maria - Cristina Napoli - Andrea Pertici

DIRITTO DELLE AUTONOMIE LOCALI



G. Giappichelli Editore

DIRITTO DELLE
AUTONOMIE LOCALI

In copertina, da sinistra a destra, gli stemmi:
dei Comuni di Roma, Palermo, Pisa, Viareggio (prima riga)
delle Città metropolitane di Torino, Milano, Napoli (seconda riga)
delle Province di Crotone e Brescia (terza riga).

Roberto Di Maria - Cristina Napoli - Andrea Pertici

DIRITTO DELLE AUTONOMIE LOCALI



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2019 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-1821-8

Composizione: La Fotocomposizione - Torino

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Capitolo VI

L'organizzazione amministrativa *

SOMMARIO: 1. Il quadro costituzionale. – 2. Cenni alla evoluzione legislativa in materia di rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione ed affermazione del principio di separazione tra politica ed amministrazione. – 3. Il rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti locali. – 4. L'apparato amministrativo locale. – 5. Le strutture coinvolte nella determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo. – 5.1. La deroga alla separazione nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. – 5.2. Gli uffici di supporto agli organi di direzione politica. – 5.3. Il direttore generale. – 6. Le strutture estranee alla determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo. – 6.1. I dirigenti e i responsabili degli uffici e dei servizi. – 6.2. Gli incarichi a contratto. – 6.3. Il personale non dirigenziale. – 7. Il segretario dell'ente locale.

1. *Il quadro costituzionale*

Né all'interno del testo costituzionale approvato dal Costituente né all'interno di quello risultante dalla riforma del Titolo V è dato rinvenire specifiche disposizioni relative all'apparato burocratico degli enti territoriali minori ed alla relativa organizzazione.

L'inesistenza di disposizioni costituzionali espressamente dedicate all'organizzazione amministrativa locale

In un senso, infatti, gli abrogati artt. 128 e 129 si limitavano ad attribuire allo Stato la potestà legislativa in materia di ordinamento delle autonomie locali e ad individuare le Province ed i Comuni quali circoscrizioni di decentramento statale e regionale; in altro senso, l'art. 117, comma 2, lett. p) e comma 6, ultimo periodo si sono limitati ad attribuire rispettivamente allo Stato la potestà legislativa in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» ed agli enti locali la potestà regolamentare «in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

Non vi sono, tuttavia, ragioni per escludere la piena applicabilità all'amministrazione locale delle previsioni costituzionali genericamente

* di Cristina Napoli.

dedicate alla pubblica amministrazione, le quali possono essere raggruppate intorno ai poli dell'*organizzazione*, del *funzionamento* e della *responsabilità*.

La riserva di legge
in materia di
organizzazione
dei pubblici uffici

Con riguardo all'organizzazione, viene innanzitutto in considerazione la riserva di legge posta dall'art. 97, comma 2, Cost. («I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge»), la quale, benché ritenuta dalla dottrina pressoché unanime e dalla giurisprudenza costituzionale come *relativa*, ha inteso sottrarre al potere esecutivo la possibilità di normare autonomamente l'organizzazione della pubblica amministrazione in piena discontinuità con il periodo immediatamente precedente.

La regola del
concorso

Viene, poi, in rilievo la regola del concorso di cui all'art. 97, comma 3, da leggersi, peraltro, in combinato disposto con l'art. 51, comma 1, Cost. Anch'essa, infatti, intendendo assicurare l'interesse pubblico attraverso un accesso su base essenzialmente meritocratica, stabilisce un rapporto regola-eccezione tutto piegato a favore dell'ingresso nei ruoli della p.a. secondo logiche non politiche. È la stessa Corte costituzionale a definire il concorso pubblico, «quale meccanismo di selezione tecnica e neutrale dei più capaci, [...] il metodo migliore per la provvista di organi chiamati a esercitare le proprie funzioni in condizioni di imparzialità ed al servizio esclusivo della Nazione» (sent. n. 453/1990).

Imparzialità e
buon andamento
della p.a.

Con riguardo al funzionamento, vengono immediatamente in considerazione i principi di buon andamento e di imparzialità che la legge chiamata ad organizzare gli uffici deve assicurare *ex art.* 97, comma 2, Cost. In particolare, detti principi hanno, accanto ad una dimensione per così dire istituzionale più valorizzata dalle norme costituzionali, anche una soggettiva, enfatizzata ad esempio dal disposto dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea secondo cui e «[o]gni persona ha diritto a che le questioni che la riguardano siano trattate in modo imparziale ed equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni, organi e organismi dell'Unione»: l'imparzialità, infatti, è ad un tempo obiettivo della pubblica amministrazione e diritto degli amministrati.

Servizio esclusivo
della Nazione.
Adempimento
delle funzioni
pubbliche con
disciplina ed
onore.
Obbligo di fedeltà
alla Repubblica

Nella stessa direzione si muovono, del resto, il servizio esclusivo della Nazione da parte dei pubblici impiegati di cui all'art. 98, comma 1, Cost., in forza del quale l'attività amministrativa deve essere orientata verso la collettività e risolversi in un servizio a favore di essa; l'obbligo di adempiere le proprie funzioni con disciplina e con onore, che l'art. 52, comma 2 Cost. pone in capo ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche; l'obbligo di fedeltà alla Repubblica gravante su tutti i cittadini.

Con riguardo alla responsabilità, più che il fugace riferimento contenuto nel comma 3 dell'art. 97 Cost., è opportuno richiamare il dispo-

sto di cui all'art. 28 Cost., non casualmente collocato nella Parte I della Costituzione, a testimonianza del nesso non occasionale tra affermazione della responsabilità degli agenti pubblici e garanzia effettiva dei diritti previsti dalla Costituzione. E con specifico riferimento a tale disposizione vengono in rilievo tre aspetti.

Il primo ha riguardo alla delimitazione soggettiva da assegnare a “i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici” ed a questo proposito sin da subito si è imposta un'interpretazione estensiva diretta a valorizzare non solo il rapporto di impiego con la pubblica amministrazione, ma anche il mero rapporto di servizio con questa.

Il secondo ha riguardo al significato da attribuire al rinvio operato nei confronti delle leggi civili, penali ed amministrative ed in riferimento a ciò la Corte costituzionale ha escluso che esso implicasse necessariamente una automatica recezione delle discipline comuni e dei criteri generali di imputazione della responsabilità giacché il principio di cui all'art. 28 Cost. «non esclude, poiché la norma rinvia alle leggi ordinarie, che codesta responsabilità sia disciplinata variamente per categorie o per situazioni» (sent. n. 2/1968), «sempre che la disciplina adottata non sia tale da comportare un'esclusione più o meno manifesta di ogni responsabilità» (sent. n. 49/1976).

Il terzo ha riguardo alla titolarità delle posizioni giuridiche soggettive “violata” ed in questo senso la portata innovativa dell'art. 28 Cost. deriva senz'altro dall'operare congiunto della responsabilità civile e penale dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, nonché della responsabilità civile dello Stato in ipotesi di lesione dei diritti di soggetti terzi. A tali fattispecie, poi, accede la responsabilità amministrativa (e contabile) dei funzionari pubblici per i danni arrecati all'amministrazione.

2. Cenni alla evoluzione legislativa in materia di rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione ed affermazione del principio di separazione tra politica ed amministrazione

Il rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, anche detto “pubblico impiego”, ha subito nel tempo profonde modificazioni.

Dallo statuto del pubblico impiego ...

Successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, il primo intervento in materia di *status* giuridico del personale è riconducibile alla legge n. 1181/1954, di delega al Governo per l'emanazione delle norme relative al nuovo statuto del pubblico impiego e, quindi, al d.P.R. n. 3/1957, le cui caratteristiche principali per quanto in questa sede interessa possono così essere riassunte:

- regolamentazione del rapporto di lavoro con leggi e regolamenti con conseguente sottrazione del rapporto di lavoro alla contrattazione tra le parti;

- costituzione del rapporto di lavoro con atto unilaterale della pubblica amministrazione (c.d. decreto di nomina) e non attraverso la stipula di un contratto;

- concreta gestione del rapporto di lavoro mediante atti amministrativi posti in essere dalla pubblica amministrazione datore di lavoro;

- devoluzione della competenza a risolvere le controversie in materia di pubblico impiego al giudice amministrativo.

Le profonde modificazioni che hanno interessato la società in generale e la stessa pubblica amministrazione nei decenni immediatamente successivi alla nascita della Repubblica hanno, poi, imposto al legislatore un processo di riforma dello *status* giuridico ed economico dei dipendenti pubblici avviato con la legge n. 93/1983 (c.d. legge quadro sul pubblico impiego) la quale ha per la prima volta devoluto alla contrattazione collettiva i fondamentali aspetti dell'organizzazione del lavoro e del rapporto di impiego, quali ad esempio il regime retributivo, i criteri per l'organizzazione del lavoro, l'orario, la durata e la distribuzione del lavoro, il lavoro straordinario, le garanzie del personale.

È necessario, tuttavia, attendere ulteriori dieci anni perché il processo di riforma inaugurato con la legge del 1983 venisse portato in certo senso a compimento.

... alla
privatizzazione
del pubblico
impiego

In attuazione della delega contenuta nella legge n. 421/1990, il Governo emanava il d.lgs. n. 29/1993 con cui veniva realizzata la c.d. privatizzazione del pubblico impiego. Con tale decreto, infatti, il lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione ha visto mutare in maniera radicale la propria conformazione. I tratti salienti della riforma di fine secolo possono riassumersi nei termini che seguono:

- applicabilità al pubblico impiego della disciplina privatistica in materia di rapporto di lavoro e di quella derivante dalla contrattazione collettiva;

- riconoscimento alla pubblica amministrazione dei medesimi poteri nella gestione del rapporto di quelli a disposizione del datore di lavoro privato;

- devoluzione della competenza a risolvere le controversie in materia di pubblico impiego al giudice ordinario.

Frattura tra
rapporto di
impiego e
rapporto organico

Una peculiare attenzione merita, poi, lo scollamento tra il possesso della qualifica di dirigente e l'effettivo svolgimento di funzioni dirigenziali: quest'ultimo, infatti, è subordinato al conferimento di un apposito incarico che per le funzioni dirigenziali generali avviene con decreto del

ministro competente, sentito il Presidente del Consiglio dei Ministri a dirigenti generali in servizio presso l'amministrazione interessata, e per quelle non generali con decreto del ministro, su proposta del dirigente generale competente a dirigenti in servizio presso l'amministrazione interessata. Viene, in altri termini, a determinarsi una frattura tra rapporto di impiego e rapporto organico posto che «nel nuovo sistema del lavoro contrattuale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, la qualifica dirigenziale non esprime più una posizione lavorativa inserita nell'ambito di una carriera e caratterizzata dallo svolgimento di determinate mansioni, bensì esclusivamente l'idoneità professionale del dipendente – che tale qualifica ha acquisito mediante il contratto di lavoro stipulato all'esito della prevista procedura concorsuale – a svolgerle concretamente per effetto del conferimento, a termine, di un incarico dirigenziale» (Cass. civ., Sez. lav., 20 marzo 2004, n. 5659). Tale opzione legislativa ha determinato il «passaggio da una concezione della dirigenza intesa come *status*, quale momento di sviluppo della carriera dei funzionari pubblici, ad una concezione della stessa dirigenza di tipo funzionale» (Corte cost., n. 103/2007).

Le numerose modifiche apportate al d.lgs. n. 29/1993 hanno reso necessario un intervento legislativo avente il principale compito di riordinare la materia. È stato, così, approvato il d.lgs. n. 165/2001 che a tutt'oggi costituisce il testo di riferimento in tema di ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ove per “pubbliche amministrazioni”, ai sensi dell'art. 1, comma 2 dello stesso decreto, si intendono «tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300».

In deroga alla devoluzione dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione al diritto civile sostanziale e processuale, a ben guardare, il decreto del 2001 ha, a dire il vero, confermato la permanenza in regime di diritto pubblico di talune categorie di personale: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e i procuratori dello Stato, il personale militare e delle Forze di polizia di Stato, il personale della carriera diplomatica e della carriera prefettizia, il personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, il personale volon-

*Personale in
regime di diritto
pubblico*

tario di leva, personale della carriera dirigenziale penitenziaria, professori e dei ricercatori universitari (art. 3).

Il principio di separazione tra politica ed amministrazione

Il passaggio, con le eccezioni richiamate, dal diritto pubblico al diritto privato della disciplina del rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione va necessariamente affiancato dalla affermazione del principio che diventerà uno dei capisaldi nella legislazione italiana in materia di organizzazione degli apparati pubblici: la separazione tra politica ed amministrazione.

È a dire il vero proprio la legge n. 142/1990 ad introdurre per la prima volta il principio in base al quale i poteri d'indirizzo e di controllo spettano agli organi elettivi mentre la gestione amministrativa spetta ai dirigenti, ai quali sono attribuiti tutti i compiti, compresa l'adozione di atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, che la legge espressamente non riserva agli organi di governo dell'ente. Logico corollario di tale principio è l'attribuzione in capo ai dirigenti cui spetta la direzione degli uffici della diretta responsabilità della correttezza dell'azione amministrativa e dell'efficienza della gestione da valutarsi in relazione agli obiettivi dell'ente.

L'opzione per la separazione tra attività di indirizzo ed attività di gestione sarebbe poi stata riproposta quale pilastro nella organizzazione degli uffici pubblici nel d.lgs. n. 29/1993 e nelle modifiche ad esso apportate negli anni successivi ed attualmente trova nell'art. 107 del T.u.e.l. e nell'art. 14, d.lgs. n. 165/2001 i propri riferimenti legislativi vigenti.

3. Il rapporto di lavoro alle dipendenze degli enti locali

Cenni alla disciplina contenuta nella legge n. 142/1990

Conformemente al panorama legislativo nazionale vigente, anche la legge n. 142/1990 prevedeva che i Comuni e le Province disciplinassero con propri regolamenti la dotazione organica del personale e, in conformità allo statuto, anche la stessa organizzazione degli uffici e dei servizi, in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principi di professionalità e responsabilità (art. 51). Individuando essa stessa le attribuzioni del personale dirigenziale in attuazione del citato principio di separazione tra politica e amministrazione, poi, la legge del 1990 rinviava agli accordi collettivi nazionali di cui alla legge n. 93/1983 la disciplina dello stato giuridico ed economico dei dipendenti degli enti locali, riservando in ogni caso alla legge la disciplina dell'accesso al rapporto di pubblico impiego, delle cause di cessazione del rapporto stesso e delle garanzie del personale in ordine all'esercizio dei diritti fondamentali.

Il d.lgs. n. 267/2000 con riguardo alla materia ordinamento degli uffici e del personale degli enti locali ha rinviato alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 29/1993 s.m.i., il quale in verità aveva, come visto, già esteso a Comuni e Province le novità legislative da esso stesso introdotte in materia di rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni (art. 88).

La disciplina
contenuta nel
T.u.e.l.

Rimane ferma, però, la potestà regolamentare locale in materia “ordinamento generale degli uffici e dei servizi” da esercitarsi nelle modalità e nei limiti già evidenziati nel Cap. IV, § 1.2.1.

Con riguardo alla disciplina contenuta nel T.u.e.l. meritano evidenza due ordini di questioni.

La prima attiene alla fase costitutiva del rapporto di lavoro. A questo proposito, gli enti locali, i quali sono peraltro tenuti alla programmazione triennale del fabbisogno del personale, possono costituire rapporti di lavoro a tempo *parziale* e a tempo *determinato*, pieno o parziale, nel rispetto della disciplina vigente in materia. I dipendenti degli enti locali a tempo parziale, previa autorizzazione dell'amministrazione di appartenenza, possono prestare attività lavorativa presso altri enti. Il regolamento, nondimeno, nei Comuni interessati da mutamenti demografici stagionali può prevedere particolari modalità di selezione per l'assunzione del personale a tempo determinato per esigenze temporanee o stagionali, secondo criteri di rapidità e trasparenza ed escludendo ogni forma di discriminazione.

La seconda attiene a taluni profili relativi alla responsabilità del personale degli enti locali cui il testo unico dedica appositamente due disposizioni.

Da un lato, l'art. 93 estende al personale degli enti locali la normativa vigente in materia di responsabilità patrimoniale degli impiegati civili dello Stato. Il tesoriere ed ogni altro agente contabile che abbia maneggio di pubblico denaro o sia incaricato della gestione dei beni degli enti locali, nonché coloro che si ingeriscano negli incarichi attribuiti a detti agenti sono chiamati a rendere il conto della loro gestione e sono soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti. L'azione di responsabilità si prescrive in cinque anni dalla commissione del fatto. La responsabilità nei confronti degli amministratori e dei dipendenti dei Comuni e delle Province è personale e non si estende agli eredi, salvo il caso in cui vi sia stato illecito arricchimento del dante causa e conseguente illecito arricchimento degli eredi stessi.

Dall'altro, l'art. 94 prevede che nei confronti dei dipendenti che siano destinatari di uno dei provvedimenti di cui agli artt. 10 e 11, d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 (i quali danno luogo, rispettivamente ad ipotesi di incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali ovvero di sospensione e decadenza di diritto degli amministratori loca-

li), si fa luogo, quale responsabilità disciplinare, alla immediata sospensione dell'interessato dalla funzione o dall'ufficio ricoperti. La sospensione è disposta dal responsabile dell'ufficio cui sono comunicati a cura della cancelleria del Tribunale o della segreteria del pubblico ministero i provvedimenti emanati dal giudice.

Si rileva, infine, che è compito del Ministero dell'interno aggiornare periodicamente, sentiti l'Associazione nazionale comuni italiani (Anci), l'Unione delle province d'Italia (Upi) e l'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (Uncem), i dati del censimento generale del personale in servizio presso gli enti locali.

4. *L'apparato amministrativo locale*

All'interno delle autonomie territoriali minori l'attività amministrativa è materialmente svolta da una serie di soggetti riconducibili:

- alla figura del segretario dell'ente locale chiamato a svolgere 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 ed ai regolamenti;
- ai dirigenti con contratto di lavoro a tempo indeterminato o determinato ai quali sia conferito un incarico di funzioni dirigenziali e ai quali, come già rilevato, spetta la direzione degli uffici e dei servizi, nonché tutti i compiti dalla legge o dallo statuto non espressamente ricompresi tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente;
- al personale non dirigenziale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e determinato e raggruppato in categorie funzionali in relazione al tipo di attività da svolgere.

Accanto a tali soggetti è necessario, altresì, richiamare il personale assegnato agli uffici di supporto agli organi di direzione politica posti alle dirette dipendenze del vertice dell'esecutivo locale per l'esercizio delle relative funzioni di indirizzo e di controllo e costituiti da dipendenti dell'ente stesso ovvero da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato.

L'esposizione dettagliata che segue, tuttavia, non si limiterà a riproporre, dettagliandola, la differenziazione appena accennata, data la necessità di combinarla con quella risultante dall'applicazione del principio di separazione tra politica ed amministrazione.

5. Le strutture coinvolte nella determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo

Il principio di separazione tra attività di indirizzo politico ed attività di gestione, come visto, si afferma per la prima volta proprio nell'ambito della legge sull'ordinamento degli enti locali approvata nel 1990, per trovare poi indiscussa conferma nelle riforme che negli anni successivi hanno interessato il pubblico impiego in generale.

È proprio all'interno del livello locale di governo, tuttavia, che si registrano significative deroghe nell'applicazione pratica del principio in esame.

5.1. La deroga alla separazione nei Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti

Un preliminare e fermo riscontro della “confidenza” del livello locale di governo all'ingerenza della politica nell'amministrazione deriva dalla (possibilità positivizzata di) deroga all'applicazione del principio di separazione in tutti i Comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti.

Il riferimento è, in particolare, alla legge finanziaria per l'anno 2001 (legge n. 388/2000, art. 53, comma 23), la quale ha espressamente ammesso che in tali Comuni è consentito emanare disposizioni regolamentari in materia di organizzazione dell'ente attribuendo la responsabilità degli uffici e dei servizi, nonché il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale ai componenti dell'organo esecutivo.

L'applicazione concreta della disposizione ha consentito, poi, alla giurisprudenza di meglio circoscriverne i confini ed in questo senso ai fini della legittimità dell'atto adottato dall'organo politico, pur non essendo necessaria l'approvazione di un apposito regolamento (cfr. Consiglio di Stato, Sez. IV, 23 febbraio 2009, n. 1070), la speciale competenza deve risultare da specifiche disposizioni regolamentari organizzative preventivamente emanate e non può essere affidata in capo alla giunta quale organo collegiale, bensì soltanto in capo al componente di questa *uti singulo* (T.a.r. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 6 giugno 2012, n. 538).

Nei piccoli Comuni, pertanto, la deroga alla distinzione delle sfere di competenze si traduce in un'identificazione formale e sostanziale tra assessore e organo amministrativo di vertice all'interno di un determinato settore di cura concreta dell'interesse pubblico e la reale portata di tale previsione si apprezza avendo riguardo al fatto che del totale dei Comuni italiani quelli con popolazione inferiore a cinquemila abitanti costituiscono una percentuale pari al 70% (fonte: Ancitel s.p.a. su dati Istat al 1° gennaio 2016).

5.2. *Gli uffici di supporto agli organi di direzione politica*

Anche a livello locale il legislatore ha ammesso che possono essere istituiti, ad opera del regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, uffici "alle dirette dipendenze" dell'organo politico, i quali, funzionali all'esercizio dei compiti di indirizzo e di controllo attribuiti a quest'ultimo, possono essere costituiti da dipendenti dell'ente ovvero, ad eccezione degli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato.

L'attività che il personale assegnato a questi uffici è chiamato a svolgere è dunque di mero ausilio agli organi di governo dell'ente locale. Nonostante tale chiara indicazione normativa, tuttavia, il legislatore ha da ultimo ritenuto di porre nei confronti di essi un espresso divieto di esecuzione di attività gestionale, anche nel caso in cui nei contratti individuali di lavoro il trattamento economico, prescindendo dal possesso del titolo di studio, sia parametrato a quello dirigenziale (cfr. art. 90, comma 3-bis T.u.e.l. aggiunto dall'art. 11, comma 4, d.l. n. 90/2014 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114/2014).

Nella tipologia di funzioni attribuite trova, peraltro, conferma il carattere fiduciario della nomina agli uffici stessi e, quindi, la coincidenza temporale tra la durata del mandato amministrativo e quella delle assegnazioni dei dipendenti dell'ente ovvero dei singoli contratti a termine stipulati: la fiduciarietà è, del resto, pacifica anche nella giurisprudenza la quale, infatti, ai fini del conferimento dell'incarico ha escluso la rilevanza del dato curriculare-formativo (cfr. Corte conti reg., Emilia-Romagna, Sez. giurisd., 3 dicembre 2014, n. 165), pur facendo gravare sull'organo politico l'onere di rendere un'adeguata motivazione circa l'esigenza di ricorrere a risorse esterne all'ente (cfr. Corte conti reg., Friuli-Venezia Giulia, Sez. giurisd., 26 settembre 2012, n. 96).

Quanto alla conformità a Costituzione della natura fiduciaria della nomina per le assegnazioni di personale negli uffici c.d. di *staff*, si rileva che la Corte costituzionale, pronunciandosi sul personale assegnato agli uffici di diretta collaborazione con il ministro, ha ritenuto la natura fiduciaria giustificata dal nesso strumentale che sussiste tra l'attività svolta da tali uffici e quella, per l'appunto, propria del ministro (sent. n. 304/2010).

5.3. *Il direttore generale*

Una figura certamente "prossima" alla determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo è quella del direttore generale.

L'art. 108 T.u.e.l., infatti, prevede che nei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti il Sindaco, previa deliberazione della giunta

e secondo i criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, possa nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato. Il d.lgs. n. 267 attribuisce la medesima facoltà al Presidente della Provincia, benché, in considerazione delle modifiche apportate agli statuti provinciali successivamente all'entrata in vigore della legge n. 56/2014, il potere di nomina è oggi forse da considerarsi "esclusivo" del Presidente della Provincia in ragione della sua competenza a sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti.

Il direttore generale è chiamato ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal Sindaco o dal Presidente della Provincia, nonché a sovrintendere alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Competono in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi e la proposta di piano esecutivo di gestione. A tali fini, al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente.

Il procedimento di revoca del direttore generale è il medesimo di quello di nomina e la durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia.

Nei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito procedere alla nomina del direttore generale mediante la stipula di una convenzione tra più Comuni le cui popolazioni unitariamente considerate raggiungano il suddetto limite dimensionale. In caso di mancata stipula della convenzione ovvero in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato, le relative funzioni possono essere conferite dal Sindaco o dal Presidente della Provincia al segretario.

A connotare in senso spiccatamente fiduciario il rapporto tra organi di governo e direttore generale stanno (almeno) quattro elementi: l'assenza di qualsivoglia riferimento alla competenza professionale quale criterio fondante l'atto di nomina; la mancata tipizzazione delle cause per le quali è consentito procedere alla revoca del *city manager*; l'espressa previsione per cui la durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia; il reperimento al di fuori della pianta organica dell'ente.

A fronte di tale quadro normativo la giurisprudenza ha comunque tentato di arginare taluni fenomeni, per così dire, abnormi.

In questo senso, può ritenersi consolidato quell'orientamento giurisprudenziale che condiziona la legittimità del provvedimento di nomina (quantomeno) al possesso del diploma di laurea, quale requisito ineliminabile per l'accesso alla stessa qualifica dirigenziale (cfr. Corte conti reg., Toscana, Sez. giurisd., 3 ottobre 2011, n. 363; Corte conti reg., Emilia-Romagna, Sez. giurisd., 19 gennaio 2015, n. 3).

Quanto all'esercizio del potere di revoca, poi, è rintracciabile qualche tentativo giurisprudenziale di escludere la legittimità di una declinazione in senso squisitamente soggettivo della fiducia, ritenendo piuttosto ammissibile la revoca ove disposta in ipotesi di «contrasto con le linee di politica amministrativa dell'ente e di grave opportunità, in quanto oggettivamente idonei ad incidere sulle aspettative di un puntuale adempimento» delle prestazioni dedotte nel contratto individuale di lavoro (Tribunale di Cassino, 15 maggio 2008, n. 691).

6. *Le strutture estranee alla determinazione dell'indirizzo politico-amministrativo*

In disparte le deroghe appena richiamate, il principio di separazione tra politica ed amministrazione trova applicazione nel livello locale di governo all'interno del quale ai dirigenti spetta, per l'appunto, la "gestione" dell'ente con l'ausilio degli uffici e del personale ad essi sottoposti.

6.1. *I dirigenti e i responsabili degli uffici e dei servizi*

*La competenza
del personale
dirigenziale*

In base al principio di separazione più volte richiamato, agli organi di governo spettano i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti cui sono attribuiti autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.

La competenza attribuita ai dirigenti, in altri termini, è generale: ad essi, cui è devoluta la direzione degli uffici e dei servizi, spettano tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale.

Ciò nonostante, il legislatore all'art. 107, comma 3, d.lgs. n. 267/2000 ha ritenuto di elencare espressamente i seguenti compiti:

- a) la presidenza delle commissioni di gara e di concorso;
- b) la responsabilità delle procedure d'appalto e di concorso;
- c) la stipulazione dei contratti;
- d) gli atti di gestione finanziaria, ivi compresa l'assunzione di impegni di spesa;
- e) gli atti di amministrazione e gestione del personale;
- f) i provvedimenti di autorizzazione, concessione o analoghi, il cui rilascio presupponga accertamenti e valutazioni, anche di natura discrezionale, nel rispetto di criteri predeterminati dalla legge, dai rego-

lamenti, da atti generali di indirizzo, ivi comprese le autorizzazioni e le concessioni edilizie;

g) tutti i provvedimenti di sospensione dei lavori, abbattimento e riduzione in pristino di competenza comunale, nonché i poteri di vigilanza edilizia e di irrogazione delle sanzioni amministrative previsti dalla vigente legislazione statale e regionale in materia di prevenzione e repressione dell'abusivismo edilizio e paesaggistico-ambientale;

h) le attestazioni, certificazioni comunicazioni, diffide, verbali, autenticazioni, legalizzazioni ed ogni altro atto costituente manifestazione di giudizio e di conoscenza;

i) gli atti ad essi attribuiti dallo statuto e dai regolamenti o, in base a questi, delegati dal Sindaco.

Il corollario necessario della competenza attribuita al personale dirigenziale è la diretta ed esclusiva responsabilità, in relazione agli obiettivi dell'ente, della correttezza amministrativa, della efficienza e dei risultati della gestione.

Conformemente a quanto previsto nel d.lgs. n. 165/2001, l'esercizio di funzioni dirigenziali non segue in ogni caso al possesso della qualifica di dirigente, ma presuppone l'attribuzione di un formale incarico.

Il conferimento di incarico dirigenziale è a tempo determinato e avviene con provvedimento motivato del Sindaco o del Presidente della Provincia secondo criteri di competenza professionale ed in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo.

L'incarico è revocabile in ipotesi di inosservanza delle direttive del Sindaco o del Presidente della Provincia, della giunta o dell'assessore di riferimento, o in caso di mancato raggiungimento al termine di ciascun anno finanziario degli obiettivi assegnati nel piano esecutivo di gestione o per responsabilità particolarmente grave o reiterata e negli altri casi disciplinati dai contratti collettivi di lavoro.

Nei Comuni privi di personale di qualifica dirigenziale le funzioni dirigenziali, possono essere attribuite, a seguito di provvedimento motivato del Sindaco, ai responsabili degli uffici o dei servizi, indipendentemente dalla loro qualifica funzionale, anche in deroga a ogni diversa disposizione.

Il conferimento dell'incarico di funzioni dirigenziali

I responsabili degli uffici o dei servizi

6.2. Gli incarichi a contratto

Ai sensi dell'art. 110 T.u.e.l. lo statuto dell'ente locale può prevedere che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato. Per i posti di qualifica dirigenziale, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi definisce la quota degli stessi attribuibile mediante contratti a tempo determinato, co-

La tipologia di incarichi a contratto

munque in misura non superiore al 30% dei posti istituiti nella dotazione organica della medesima qualifica e, comunque, per almeno una unità.

Il conferimento di tali incarichi, fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, avviene previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico.

Negli enti in cui è prevista la dirigenza, il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica, contratti a tempo determinato per i dirigenti e le alte specializzazioni. Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5% del totale della dotazione organica della dirigenza e dell'area direttiva e comunque per almeno una unità.

Negli altri enti, invece, il regolamento stabilisce i limiti, i criteri e le modalità con cui possono essere stipulati, al di fuori della dotazione organica e solo in assenza di professionalità analoghe presenti all'interno dell'ente, contratti a tempo determinato di dirigenti, alte specializzazioni o funzionari dell'area direttiva. Tali contratti sono stipulati in misura complessivamente non superiore al 5% della dotazione organica dell'ente arrotondando il prodotto all'unità superiore, o ad una unità negli enti con una dotazione organica inferiore alle 20 unità.

La durata
dell'incarico

Il comma 3, art. 110 T.u.e.l. dispone tuttora che la durata di tali incarichi non possa eccedere quella del mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia in carica. Pare, tuttavia, doversi accogliere con favore il recente orientamento giurisprudenziale il quale ha ritenuto di poter integrare (e per questa via sostituire) tale disposizione con quella di cui all'art. 19, d.lgs. n. 165 come modificato dall'art. 14-*sexies*, d.l. n. 115/2005, convertito con modificazioni in legge n. 168/2005, secondo cui la durata degli incarichi a soggetti esterni non può essere inferiore a tre anni, né eccedere i cinque: quest'ultima previsione, infatti, «con la predeterminazione della durata minima del contratto, è volta ad evitare il conferimento di incarichi troppo brevi ed a consentire al dirigente di esercitare il mandato per un tempo sufficiente ad esprimere le sue capacità e a conseguire i risultati per cui è stato nominato» ed al contempo sottrae «al Sindaco uno strumento per affidare incarichi di rilievo sulla base dell'“intuitus personae” (così Cass. civ., Sez. lav., 13 gennaio 2014, n. 478).

Trattamento
economico e
indennità ad
personam

Il trattamento economico, equivalente a quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali, può essere integrato, con provvedimento motivato della giunta, da una indennità *ad personam*, commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della temporaneità

del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali. Il trattamento economico e l'eventuale indennità *ad personam* sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non vanno imputati al costo contrattuale e del personale.

Il contratto a tempo determinato è risolto di diritto nel caso in cui l'ente locale dichiara il dissesto o venga a trovarsi in situazioni strutturalmente deficitarie.

Ancora, il regolamento degli uffici e dei servizi, per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, può prevedere collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità.

6.3. Il personale non dirigenziale

Attività squisitamente amministrativo-gestionale è, poi, senz'altro quella esercitata dal personale non dirigenziale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato o determinato con l'ente locale.

Per la concreta individuazione dei diversi profili lavorativi è necessario fare riferimento al contratto collettivo nazionale del comparto Regione-autonomie locali firmato il 31 marzo 1999 ed avente espressamente ad oggetto il sistema di classificazione professionale del personale non dirigenziale in esame.

A questo proposito, il sistema di classificazione è articolato in quattro categorie denominate, rispettivamente, A, B, C e D.

Alla categoria A appartengono i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da conoscenze di tipo operativo generale (la cui base teorica si sviluppa con la scuola dell'obbligo) acquisibile attraverso esperienza diretta sulla mansione; problematiche lavorative semplici; relazioni organizzative interne all'ente e comunque tra pochi soggetti (esempi: custode, bidello).

Alla categoria B appartengono i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da buone conoscenze specialistiche (la cui base teorica di conoscenze è acquisibile con la scuola dell'obbligo e generalmente accompagnata da corsi di formazione specialistici) ed un grado di esperienza discreto; problematiche lavorative di discreta complessità; relazioni organizzative interne ed esterne all'ente e con contatto diretto con l'utenza (esempi: lavoratore addetto all'archivio, conduttore di macchine complesse quali scuolabus, macchine operatrici che richiedono specifiche abilitazioni o patenti, operaio professionale, operatore socio assistenziale).

Alla categoria C appartengono i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da approfondite conoscenze mono specialistiche (la cui base teorica di conoscenze è acquisibile con la scuola superiore) e un grado di esperienza pluriennale, con necessità di aggiornamento; proble-

*Il sistema di
classificazione
professionale*

matiche lavorative di media complessità; relazioni organizzative, anche di natura negoziale, interne ed esterne all'ente e con contatto diretto con l'utenza (esempi: esperto di attività socioculturali, agente di polizia municipale e locale, educatore asili nido, geometra, ragioniere, maestra di scuola materna, istruttore amministrativo, assistente amministrativo del registro delle imprese).

Alla categoria D appartengono i lavoratori che svolgono attività caratterizzate da elevate conoscenze plurispecialistiche (la cui base teorica di conoscenze è acquisibile con la laurea breve o il diploma di laurea) ed un grado di esperienza pluriennale, con frequente necessità di aggiornamento; problematiche lavorative di elevata complessità; relazioni organizzative, anche di natura negoziale e complessa, interne ed esterne all'ente e con contatto di diretto con l'utenza (esempi: farmacista, psicologo, ingegnere, architetto, geologo, avvocato, specialista di servizi scolastici, specialista in attività socio assistenziali, culturali e dell'area della vigilanza, giornalista pubblicista, specialista in attività amministrative e contabili, specialista in attività di arbitrato e conciliazione, ispettore metrico, assistente sociale, segretario economo delle istituzioni scolastiche delle Province).

7. Il segretario dell'ente locale

Ruolo e funzioni

Il segretario dell'ente locale è l'organo monocratico cui è demandato lo svolgimento di compiti di collaborazione e di attività di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti.

Esso è tradizionalmente descritto come una "figura bifronte" in quanto caratterizzata dalla distinzione tra *rapporto di servizio*, intercorrente con l'amministrazione statale (attualmente, il Ministero dell'Interno) di cui il segretario è dipendente e *rapporto d'ufficio*, intercorrente con l'ente locale all'interno del quale il medesimo è incardinato (così *ex multis* T.a.r. Sardegna, Sez. I, 8 febbraio 2018, n. 95). Il rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali è disciplinato dai contratti collettivi ai sensi del d.lgs. n. 165/2001 s.m.i.

Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando nell'ente sia stato nominato il direttore generale dal Sindaco e dal Presidente della Provincia.

L'art. 97 T.u.e.l. contiene, poi, un elenco espresso di funzioni in forza del quale il segretario:

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 dei responsabili dei servizi in relazione alle sue competenze, nel caso in cui l'ente non abbia responsabili dei servizi;
- c) roga, su richiesta dell'ente, i contratti nei quali l'ente è parte e autentica 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 in cui quest'ultimo non sia stato nominato.

Con riferimento a tale ultima funzione, è il caso di sottolineare che là dove il Sindaco e il Presidente della Provincia si avvalgono del direttore generale, contestualmente al provvedimento di nomina di quest'ultimo disciplinano, secondo l'ordinamento dell'ente e nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli, i rapporti tra il segretario ed il direttore generale.

La legge 6 novembre 2012, n. 190, poi, ha individuato nel segretario la figura del responsabile della prevenzione della corruzione negli enti locali.

In particolare: le funzioni quale responsabile della prevenzione della corruzione

In ragione di tale funzione, il segretario propone il piano triennale di prevenzione della corruzione che l'organo di indirizzo politico è chiamato ad adottare entro il 31 gennaio di ogni anno e definisce procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. 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.

Il segretario quale responsabile della prevenzione della corruzione, peraltro, provvede anche:

- 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;
- 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;
- ad individuare il personale da inserire nei programmi di formazione;
- alla pubblicazione nel sito *web* dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta e alla trasmissione della stessa all'organo di indirizzo politico.

Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può, peraltro, prevedere un vicesegretario per coadiuvare il segretario e sostituirlo nei casi di vacanza, assenza o impedimento.

Albo nazionale e
accesso in
carriera

È istituito presso il Ministero dell'interno un albo nazionale dei segretari comunali e provinciali articolato in sezioni regionali. Le funzioni inerenti la gestione dell'albo nel testo originario del T.u.e.l. erano di competenza della *Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali* cui, nell'ambito del processo di riduzione della spesa pubblica, è succeduto il Ministero dell'Interno ad opera del d.l. n. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010.

All'albo possono iscriversi i laureati in giurisprudenza, economia e commercio o scienze politiche in possesso dell'abilitazione rilasciata dalla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale ovvero dalla sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno.

Tale abilitazione è rilasciata al termine del c.d. "corso-concorso" di formazione della durata di diciotto mesi, cui segue un tirocinio pratico di sei mesi presso uno o più Comuni. A tale corso, infatti, si accede mediante concorso pubblico per esami bandito per un numero di posti preventivamente determinato dal consiglio nazionale di amministrazione, in relazione alle esigenze di immissione nell'albo.

Al termine del corso, si provvede alla verifica finale dell'apprendimento ed alla conseguente predisposizione della graduatoria dei partecipanti ai corsi, approvata dal consiglio nazionale di amministrazione. L'inclusione nella graduatoria dà diritto all'iscrizione all'albo nazionale.

Il numero complessivo degli iscritti all'albo non può essere superiore al numero dei Comuni e delle Province, ridotto del numero delle sedi unificate e maggiorato di una percentuale determinata ogni due anni dal consiglio di amministrazione del Ministero dell'interno e ciò al fine di garantire ai Sindaci ed ai Presidenti di Provincia un'adeguata opportunità di scelta.

È rimessa ai Comuni la possibilità di stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale comunicandone l'avvenuta costituzione alla sezione regionale del Ministero (prefettura del capoluogo di Regione). Il ricorso allo strumento della convenzione, invero sempre più frequente in considerazione della riduzione delle risorse finanziarie a disposizione degli enti locali, è ammissibile anche tra Comune e Provincia e tra Province.

Nomina

Il segretario è nominato dal Sindaco o dal Presidente della Provincia tra coloro i quali risultano iscritti all'albo nazionale.

Il provvedimento di nomina del segretario, in quanto avente natura sostanzialmente privatistica (Cass. civ., Sez. lav., 9 febbraio 2007, n. 2892), non pare soggiacere all'obbligo di motivazione di cui all'art. 3, legge n. 241/1990, trattandosi di una «scelta discrezionale vincolata solo in relazione ai requisiti soggettivi» (Tribunale di Vasto, 23 maggio 2000). Ed in ogni caso, anche là dove la giurisprudenza ha preteso

l'assolvimento dell'onere motivazionale, questo si è risolto nell'esternazione di una positiva valutazione del soggetto prescelto (Consiglio di Stato, Sez. IV, 25 maggio 2005, n. 2706) la quale, attingendo al percorso formativo ovvero all'esperienza maturata, può non essere poi così gravosa rendere.

La durata della nomina corrisponde a quella del mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia: il segretario cessa automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato amministrativo dell'organo che lo ha nominato, continuando ad esercitare le funzioni sino alla nomina del nuovo segretario.

Durata

Al fine di favorire uno "spazio" di coabitazione tra nuovo vertice amministrativo e segretario uscente funzionale a garantire continuità all'attività amministrativa locale, è previsto che la nomina è disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del Sindaco e del Presidente della Provincia, decorsi i quali il segretario in carica si intende confermato.

In definitiva, la durata dell'incarico, per espressa previsione normativa, corrisponde rigidamente al mandato amministrativo dell'organo politico che provvede alla nomina, anche in ipotesi di conclusione anticipata del mandato stesso. La regola, pertanto, è la cessazione automatica dell'incarico, la quale consegue implicitamente al provvedimento di nomina del nuovo segretario, senza bisogno, cioè, di un parallelo provvedimento di non conferma o di revoca del segretario uscente ed esternazione della relativa motivazione (Consiglio di Stato, Sez. VI, 2 maggio 2007, n. 1913). L'eccezione, invece, è la conferma del segretario in carica con il semplice decorso del termine di 120 giorni dall'insediamento del Sindaco o del Presidente della Provincia entro il quale può esercitarsi il potere di nomina. Pare il caso di rilevare che al momento in cui si scrive risulta pendente la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Brescia con ordinanza n. 39 dell'11 settembre 2017 ed avente ad oggetto l'art. 99, commi 1, 2 e 3 T.u.e.l., recante per l'appunto la disciplina relativa alla nomina dei segretari comunali e provinciali. Con riguardo a tale disciplina, infatti, il giudice *a quo* ha ritenuto non manifestamente infondate per violazione dell'art. 97 Cost. le questioni relative sia al collegamento del termine per la durata dell'incarico con quella del mandato amministrativo del Sindaco che lo ha nominato, che alla stessa competenza del Sindaco (controllato) a nominare il segretario (controllore).

In deroga alla simmetria prevista *ex lege* tra durata della nomina a segretario dell'ente locale e durata del mandato amministrativo, l'art. 100 T.u.e.l. stabilisce che il segretario possa essere revocato con provvedimento motivato del Sindaco o del Presidente della Provincia, previa deliberazione della giunta, per violazione dei doveri d'ufficio. Ai

Revoca

sensi dell'art. 1, comma 82, legge n. 190/2012, poi, il provvedimento di revoca deve essere comunicato dal prefetto all'Autorità nazionale anti-corruzione la quale è chiamata ad esprimersi nel termine di trenta giorni, decorso il quale 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.

Rispetto alla fase della conferma o meno del segretario uscente, quella della revoca pare assistita da maggiori cautele a tutela del lavoratore.

In primo luogo, infatti, da un punto di vista procedurale, essa deve essere preceduta dal coinvolgimento della giunta, dall'instaurazione di un contraddittorio con l'interessato (che comprende la contestazione per iscritto delle gravi violazioni dei doveri di ufficio, la possibilità per il segretario di rendere ancora per iscritto delle giustificazioni, nonché di essere sentito personalmente e su richiesta anche in sede di seduta della giunta ai sensi dell'art. 15, d.P.R. n. 465/1997), e dalla comunicazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

In secondo luogo, da un punto di vista oggettivo, l'unica ipotesi in cui all'organo politico è consentito procedere alla revoca dell'incarico è la "*violazione dei doveri d'ufficio*" da parte del segretario, cui in sede di attuazione regolamentare della disposizione di legge è stato peraltro aggiunto l'ulteriore requisito della *gravità* della violazione medesima.

Il segretario "in disponibilità"

Il segretario comunale o provinciale non confermato, revocato o comunque privo di incarico è collocato in posizione di disponibilità per la durata massima di due anni, durante i quali rimane iscritto all'albo ed è posto a disposizione del Ministero dell'Interno per attività di consulenza, nonché per incarichi di supplenza e di reggenza, ovvero per l'espletamento di funzioni corrispondenti alla qualifica rivestita presso altre amministrazioni pubbliche che lo richiedano con oneri a carico dell'ente presso cui presta servizio. Durante il periodo in cui il segretario comunale o provinciale è utilizzato in posizione di distacco, comando, aspettativa, fuori ruolo o altra analoga posizione presso altre amministrazioni pubbliche e in ogni altro caso previsto dalla legge, il termine di collocamento in disponibilità resta sospeso.

Decorsi due anni senza che abbia preso servizio in qualità di titolare in altra sede il segretario viene collocato d'ufficio in mobilità presso altre pubbliche amministrazioni nella piena salvaguardia della posizione giuridica ed economica.

La proposta di soppressione dei segretari nella legge c.d. Madia"

È il caso di sottolineare come l'art. 11 legge n. 124/2015 (c.d. legge Madia), delegando il Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della medesima legge, uno o più decreti legislativi in materia di dirigenza pubblica e di valutazione dei rendimenti dei pubblici uffici, aveva espressamente inserito tra i principi ed i criteri diret-

tivi la soppressione della figura dei segretari comunali e provinciali con contestuale attribuzione ai dirigenti degli enti locali dei compiti di attuazione dell'indirizzo politico, di coordinamento dell'attività amministrativa e di controllo della legalità dell'azione amministrativa (art. 11, comma 1, lett. b), numero 4). Il termine concesso al legislatore delegato è spirato invano anche in considerazione della dichiarazione di incostituzionalità che, pur non travolgendo direttamente la disposizione richiamata, ha colpito buona parte dell'art. 11: la delega legislativa, infatti, incidendo su ambiti riconducibili al contempo alla competenza del legislatore statale in materia di «ordinamento civile» ed a quella residuale del legislatore regionale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza 25 novembre 2016, n. 251 per un vizio procedurale attinente al procedimento di adozione dei decreti legislativi attuativi e segnatamente quello per il quale questi ultimi avrebbero dovuto essere adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

