



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI  
INTERNAZIONALI

CORSO DI LAUREA IN  
SCIENZE POLITICHE, STUDI INTERNAZIONALI, GOVERNO DELLE  
AMMINISTRAZIONI

Curriculum: Governo delle Amministrazioni

La figura del Segretario Comunale  
tra criticità e prospettive future.

Relatore: Prof.ssa Paola Santinello

Laureanda: Martina Rostellato

Nr. Matr.: 1100726

Anno Accademico

2022/2023

## INDICE

INTRODUZIONE	Pag. 3
Cap. 1 LA FIGURA DEL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE	Pag. 5
1.1. Origine ed excursus storico-normativo	Pag. 5
1.2. La procedura di nomina del Segretario	Pag. 11
1.2.1. Accesso alla carriera	Pag. 11
1.2.2. Albo di categoria	Pag. 14
1.2.3. Attribuzione dell'incarico e nomina	Pag. 16
1.3. Il Ccnl	Pag. 20
1.4. Funzioni e responsabilità	Pag. 22
Cap. 2 RIFLESSIONI SU ALCUNE CRITICITÀ EMERSE	Pag. 29
2.1. La questione aperta dello spoils system	Pag. 29
2.2. La cronica carenza di personale	Pag. 36
2.3. Criticità e prospettive future – Dialogo con tre Segretari Comunali	Pag. 41
Cap. 3 CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE	Pag. 45
BIBLIOGRAFIA - SITOGRAFIA	Pag. 51

## INTRODUZIONE

La figura del Segretario comunale e provinciale ricopre una posizione peculiare all'interno dell'Amministrazione degli Enti territoriali sin dalla loro origine e nel suo evolversi è legata alle vicende storiche del governo degli stessi.

Oggi risulta essere una figura ambivalente: da una parte riveste una qualifica di funzionario dello Stato, dipendente dal Ministero dell'Interno e dotato di specifica professionalità (attestata dal possesso di abilitazione); dall'altra parte opera negli enti locali territoriali in posizione apicale. Questo avviene attraverso un rapporto di pubblico impiego, che si articola in un rapporto funzionale con lo Stato ed in un rapporto di servizio con l'Ente locale.

La prerogativa della nomina del Segretario, scelto attraverso un procedimento articolato, spetta al Sindaco e al Presidente della Provincia-Città Metropolitana che consegue un incarico di natura fiduciaria di durata corrispondente a quella del loro mandato, pur mantenendo lo status di funzionario dipendente dall'Amministrazione centrale.

La legge gli attribuisce una pluralità di compiti, individuati dalle vigenti disposizioni di legge rinvenibili nel TUEL (Testo Unico degli Enti Locali) e in ulteriori fonti normative. Egli, infatti, è chiamato a svolgere le funzioni di garante della legalità, attraverso un controllo continuo della legittimità dell'azione amministrativa dell'Ente presso il quale presta servizio. Deve attenersi nel suo operato ai principi sanciti dall'art. 97 della Costituzione, ovvero sia rispondere ai criteri di legittimità, efficienza, efficacia, economicità nonché perseguendo il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa. Inoltre nell'ambito del rafforzamento dei controlli interni, relativamente di recente, gli sono state attribuite nuove competenze e responsabilità nella fase del controllo di regolarità amministrativa e contabile ed in relazione degli equilibri finanziari, oltre ad essere stato rivestito del ruolo di responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza.

Già da una sintetica descrizione si evince la complessità ed unicità della figura del Segretario.

Il presente elaborato, attraverso una ricostruzione storica dell'evoluzione dell'ordinamento dei segretari, ne ripercorrerà le tappe più salienti per giungere alla normativa recente che disciplina tale figura, in particolare dal TUEL al più recente CCNL. Verrà contestualmente affrontato il percorso formativo che porta a questo tipo di qualifica, l'attribuzione dell'incarico e la nomina, per poi trattare le funzioni e le responsabilità legate alla figura.

Attraverso questa disamina si affronterà il complesso rapporto sussistente tra tale funzione apicale ed il vertice politico delle amministrazioni locali, che, nonostante le continue modifiche all'ordinamento (il quale per un periodo ha ipotizzato anche la soppressione di questa figura), ancora oggi presenta numerose criticità.

Sicuramente la più notevole riguarda la nomina fiduciaria (dovuta al meccanismo del *cd spoils system*) e il rapporto che lega il Segretario all'organo politico. Sul Segretario pesa la costante incombenza di dover trovare un giusto equilibrio che gli consenta di svolgere le funzioni attribuitegli dalla normativa vigente, senza perdere la fiducia dell'organo politico che lo ha nominato e per cui svolge tali funzioni, ma al contempo senza subire passivamente l'influenza della politica.

Inoltre emerge la questione della costante carenza di personale che, tra l'altro crea troppe convenzioni di segreteria, spesso insostenibili, mettendo in difficoltà il buon operato del Segretario.

In aggiunta, l'elaborato riporta le interviste a tre Segretari Comunali attualmente in attività, utili come ulteriore spunto di riflessione per verificare attraverso la loro esperienza diretta le criticità e le eventuali prospettive future.

La complessa figura del Segretario ha subito un lungo e articolato percorso di evoluzione che sembra non aver ancora raggiunto la tappa finale, presentando questioni ancora irrisolte e di difficile risoluzione.

## CAPITOLO 1

### LA FIGURA DEL SEGRETARIO COMUNALE E PROVINCIALE

#### 1.1. *Origine ed excursus storico-normativo*

Il Segretario Comunale è una figura professionale che risale storicamente all'epoca dei primi comuni medievali (nel '500 il Segretario per antonomasia fu Niccolò Macchiavelli) ed era presente nel periodo preunitario italiano al fianco di sovrani, imperatori, principi con una funzione notarile e un rapporto fiduciario. Il termine *“ha origini antiche e veniva diffusamente utilizzato per indicare colui al quale si confidavano informazioni segrete o riservate. D'altronde, il termine latino “Secretarium” deriva a sua volta da Secretum (segreto), luogo in cui venivano custoditi gli atti del Sovrano e, per tale ragione, probabilmente, durante tutte le tappe dell'evoluzione della figura, il Segretario costituisce un soggetto di fiducia<sup>1</sup>.*

Si rinviene la prima definizione giuridica del Segretario, anche se generica e approssimativa in una legge del 1848 del Regno di Sardegna.

Con l'Unità d'Italia si creò la necessità di uniformare le realtà locali del territorio anche dal punto di vista amministrativo, la prima legge sul tema dei segretari fu la Legge n. 2248 del 1865, “Per l'Unificazione Amministrativa del Regno d'Italia”, la quale in particolare nell'All. A attribuiva al Consiglio Comunale la nomina, la sospensione, il licenziamento in ogni momento senza obbligo di motivazione e il trattamento economico del Segretario.

All'epoca il Segretario era qualificato come *“responsabile d'ogni incombenza che debba essere disimpegnata dall'ufficio comunale”* (D.R. 8 giugno 1865 n. 2321), era sottoposto ad un sistema di controllo del suo operato, basato

---

<sup>1</sup> CECCOLI P., CARINI S., RADAELLI P., SAVASTA M., Il segretario comunale e provinciale, 2021, Key editore

sull'obbligo di rendicontazione annuale al Prefetto, con un rapporto di lavoro di natura privatistica, ma con la qualifica di impiegato dell'ente locale. Vista la peculiarità della figura, ne derivava fin da subito l'esigenza di attribuire l'incarico a un soggetto qualificato, pertanto agli aspiranti Segretari veniva richiesto il possesso di una patente di abilitazione rilasciata dal Prefetto.

Allo stesso tempo la nomina politica privava di garanzie la posizione giuridica ed economica dei Segretari. Le leggi successive (n. 5921 del 1889, n. 144 del 1902) cercarono di dare maggiore stabilità alla figura, il rapporto d'impiego veniva considerato come istituto di diritto pubblico con le garanzie giurisdizionali conseguenti e, ad esempio, l'eventuale licenziamento doveva prevedere una motivazione presa dal Consiglio ed era ammesso il ricorso. In quel periodo il Segretario Comunale dipendeva sostanzialmente dal Comune, a livello statale veniva disciplinato solo il possesso dei requisiti.

*“Quindi il modello organizzativo che si impose con l'unificazione d'Italia, oltre ad inquadrarlo come il cardine di un apparato amministrativo preparato e capace, colloca il segretario al vertice della struttura in funzione di garante dell'azione amministrativa”<sup>2</sup>.*

Successivamente, nel periodo fascista, venivano soppressi gli organi democratici dei Comuni a favore del Podestà alle dipendenze del Prefetto. Con la L. 2839 del 1923 veniva istituito l'obbligo del concorso pubblico per la nomina del Segretario effettuata dal Prefetto e con la Legge n. 2944 del 1928 al Segretario Comunale veniva attribuita la qualifica di funzionario dello Stato, con il compito di controllare la legittimità dell'azione amministrativa locale per conto del Ministero dell'Interno.

Dopo la caduta del Fascismo, con l'avvento della Repubblica e l'entrata in vigore della Costituzione, nonostante il riconoscimento dell'autonomia a comuni e province, il Segretario continuava ad essere un Funzionario statale, di nomina Prefettizia, assunto a seguito di concorso e retribuito dall'Ente in cui prestava

---

<sup>2</sup> SANNA A., Passato e presente del segretario comunale - provinciale. Excursus sullo status e ruolo della figura, 2007, in [www.segretarientilocali.it](http://www.segretarientilocali.it)

servizio. Si diffondeva allora la convinzione che il Segretario, vertice della struttura organizzativa dell'Ente locale, avrebbe invece dovuto essere un Funzionario dell'Ente stesso e la sua nomina di competenza degli Organi di quest'ultimo.

Dagli anni '90 si susseguirono una serie di riforme volte al rinnovamento della Pubblica Amministrazione.

La Legge n. 142 del 1990 "Ordinamento delle autonomie locali" ripristinava l'elettività degli Organi di Governo degli Enti locali dettando i principi dell'ordinamento di comuni e province e ne determinava le funzioni. La Legge stabiliva che il Segretario, comunale o provinciale, doveva essere iscritto ad un apposito albo nazionale, la cui tenuta veniva affidata ad un organismo collegiale. Si ribadiva la statalizzazione della figura che dipendeva funzionalmente dal Sindaco o dal Presidente della Provincia, alle cui direttive era perciò assoggettata. Al tempo stesso si confermava la sua necessità istituzionale prevedendola per tutti i comuni e province, con due principali funzioni: sovrintendere e coordinare l'intera attività gestionale e garantire l'imparzialità e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Dopo il 1990 e in particolare dopo il 1993, con l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci, era necessario chiarire il ruolo e la posizione giuridica di questo importante funzionario posto al vertice della struttura amministrativa locale. Fu inoltre importante definire soprattutto la questione della sua nomina esterna, che veniva vista come un condizionamento statale.

Fu con la Legge 15 maggio 1997, n. 127 (c.d. Bassanini bis), recante "Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo", che avvenne una notevole svolta per il Segretario: figura professionale, status giuridico e rapporto lavorativo vengono completamente ridisegnati.

Tra le principali novità introdotte da tale legge si segnala:

1. Istituzionalizzazione del Segretario come Funzionario Pubblico dipendente dall'Agenda Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali e non più alla diretta dipendenza statale del Ministero dell'Interno;
2. Iscrizione del Segretario ad uno specifico albo articolato in sezioni regionali, che verrà poi formalmente istituito solamente due anni più tardi.

L'Agenda aveva personalità giuridica di diritto pubblico ed era posta sotto la vigilanza del Ministero dell'Interno, era gestita da un consiglio di amministrazione composto da due sindaci e un presidente di provincia designati dalle associazioni di categoria, da tre segretari eletti tra gli iscritti all'albo e da due esperti designati dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Venne poi soppressa con l'art. 7 comma 31 ter del D.L. n. 78 del 2010, riconducendo in tal modo il Segretario ancora alle dipendenze statali.

Inoltre il Segretario veniva nominato dal Sindaco o Presidente della Provincia, scelto all'interno del suddetto albo e l'incarico aveva durata corrispondente a quella del loro rispettivo mandato e poteva essere revocato, previa deliberazione della Giunta, per violazione dei doveri d'ufficio.

Veniva così introdotto un meccanismo di natura fiduciaria che si riconduce allo *spoil system*<sup>3</sup>, da sempre ampiamente criticato, argomento che verrà trattato successivamente.

Un'altra importante innovazione della Legge n. 127 del 1997 è stata, oltre a quelle appena citate, l'introduzione della figura del Direttore Generale, a tempo determinato e al di fuori della dotazione organica, che poteva essere nominato dal Sindaco, previa delibera di giunta, nei Comuni (anche associati) e province oltre i 15.000 abitanti. Veniva previsto al vertice dell'Ente per rispondere all'esigenza di avere una conduzione manageriale al fine di raggiungere livelli ottimali di efficienza e di efficacia nella sua gestione. La nomina era facoltativa e fiduciaria e la scelta non richiedeva una motivazione su base professionale.

---

<sup>3</sup> Lo Spoil System deriva dagli Stati Uniti e conferisce una connessione tra la durata dell'incarico di alcune figure di vertice dell'Amministrazione e quella del mandato politico.



La figura del Direttore Generale viene poi soppressa nei comuni inferiori a 100.000 abitanti dall'articolo 2, comma 186, lettera d), legge n. 191 del 2009, modificato dall'art. 1, comma 1-quater, lett. d), legge n. 42 del 2010.

In caso di mancata nomina o dove il Direttore Generale non era previsto le funzioni potevano essere attribuite al Segretario.

Riprendendo la figura del Segretario, la Legge Bassanini bis all'art. 17, comma 68 indicava un quadro preciso delle sue funzioni e dei suoi compiti, 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 ed ai regolamenti. Il sindaco o il presidente della provincia, ove si avvalgano della facoltà prevista dal comma 1 dell'art. 51 bis della legge 8 giugno 1990, n. 142, introdotto dall'art. 6, comma 10, della presente legge, contestualmente al provvedimento di nomina del direttore generale disciplinano, secondo l'ordinamento dell'ente e nel rispetto dei loro distinti ed autonomi ruoli, i rapporti tra il segretario ed il direttore generale. Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando ai sensi e per gli effetti del comma 1 del citato art. 51 bis della legge n. 142 del 1990 il sindaco o il presidente della provincia abbiano nominato il direttore generale.*

*Il segretario inoltre:*

- a) partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione;*
- b) può rogare tutti i contratti nei quali l'ente è parte ed autenticare scritture private ed atti unilaterali nell'interesse dell'ente;*
- c) esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia.*

Inoltre la Legge 127, all'art. 17 comma 69 prevedeva un'ulteriore figura di *"un vicesegretario per coadiuvare il segretario e sostituirlo nei casi di vacanza, assenza o impedimento"*.

La materia venne nello stesso anno completamente riorganizzata con il D.P.R. 4 dicembre 1997 n. 465 "Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n. 127" al fine di disciplinare l'organizzazione, il funzionamento e l'ordinamento contabile dell'Agenzia, l'amministrazione dell'albo e la sua articolazione in sezioni e in fasce professionali, l'iscrizione all'albo degli iscritti all'albo provvisorio, le modalità di svolgimento dei concorsi per l'iscrizione all'albo, il passaggio tra le fasce professionali, il procedimento disciplinare e le modalità di utilizzazione dei segretari non chiamati a ricoprire sedi di segreteria.

Attualmente la normativa di riferimento riguardante la figura del Segretario è stata ripresa dalla Legge n. 267 del 2000 "Testo Unico degli Enti Locali" (TUEL) e nella poco successiva revisione del Titolo V della Costituzione ad opera della Legge Costituzionale n. 3 del 2001.

Il TUEL dedica ai segretari comunali e provinciali il Capo II del Titolo IV, artt. da 97 a 106, abrogando espressamente la previgente disciplina, mediante l'art. 274 della Legge n. 267 del 2000, inoltre, riconosce un importante ruolo alla Contrattazione Collettiva. Infatti il comma 6 dell'art. 97 prevede che *"Il rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali è disciplinato dai contratti collettivi ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni"*.

Di recente, la Legge delega n. 124 del 2015 (Legge Madia) "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" conferiva al Governo anche deleghe per la revisione dell'ordinamento della dirigenza pubblica.

Tra i principi e criteri direttivi in essa definiti con riferimento all'inquadramento dei segretari comunali e provinciali vi era *"l'abolizione della figura"* e la

soppressione dell'albo<sup>4</sup>, con la previsione della confluenza dei segretari in una sezione ad esaurimento.

L'intervento della Corte Costituzionale con la sentenza n. 251 del 25 novembre 2016 ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale della suddetta legge. In particolare, per quanto riguarda la riforma della dirigenza, la Corte ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, , nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

*"In seguito a questa sentenza, il Governo, nel prenderne atto, non ha più trasmesso al Presidente della Repubblica, per la sua firma, il Decreto Delegato in materia di riforma della dirigenza che aveva approvato appena il giorno prima, nel Consiglio dei Ministri del 24, e lo ha quindi, di fatto, ritirato"<sup>5</sup>, pertanto la soppressione del segretario comunale e provinciale non ha avuto seguito.*

## 1.2. La procedura di nomina del Segretario

### 1.2.1. Accesso alla carriera

Come appena riportato, una caratteristica che contraddistingue il Segretario sin dall'emanazione dei primi codici amministrativi dello Stato, era il possesso di

---

<sup>4</sup> Veniva previsto l'inserimento dei Segretari nel ruolo unico dei dirigenti degli enti locali per coloro che, alla data di entrata in vigore, fossero iscritti all'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali nelle fasce professionali A e B. Per chi invece fosse iscritto nella fascia professionale C e per i vincitori di concorsi per l'ammissione al corso di accesso in carriera già avviati, la legge demandava al Governo la definizione di specifica disciplina che ne contemplasse la confluenza nel ruolo unico dei dirigenti degli enti locali dopo due anni di esercizio effettivo, anche come funzionario, di funzioni segretariali o equivalenti.

<sup>5</sup> Dal Comunicato Stampa della Segreteria Nazionale dell'UNSCP, Fallisce la proposta di abolizione del segretario comunale, 6.12.2016, in [www.lagazzettadeglientilocali.it](http://www.lagazzettadeglientilocali.it)

specifiche competenze e conoscenze per svolgere questo tipo di professione al vertice dell'Amministrazione.

Le modalità di accesso alla qualifica di Segretario sono attualmente previste dall'art. 98 del TUEL, che conferma la precedente disciplina della Bassanini bis, che ha istituito l'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali e che prevedeva un preciso percorso per ottenere la qualifica.

Il menzionato art. 98 dispone, ai commi 4 e 5, che *“L'iscrizione all'albo è subordinata al possesso dell'abilitazione concessa dalla Scuola Superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della pubblica amministrazione locale<sup>6</sup> ovvero dalla sezione autonoma della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno<sup>7, 8</sup>”*.

*Al relativo corso si accede mediante concorso nazionale a cui possono partecipare i laureati in giurisprudenza, scienze politiche, economia”*.

La procedura di accesso alla qualifica prevede, quindi, il superamento di un percorso di selezione attraverso un concorso per titoli ed esami al termine del quale solo un numero<sup>9</sup> di candidati idonei pari ai soggetti da iscrivere all'albo

---

<sup>6</sup> Il D.P.R. 28 gennaio 2008 n. 27, istituiva la Scuola Superiore per la formazione e la specializzazione dei Dirigenti della Pubblica Amministrazione, allo scopo di curare la formazione professionale dei Segretari comunali e provinciali ai fini del rilascio dell'abilitazione all'iscrizione al relativo albo. Per effetto dell'entrata in vigore del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito nella L. 7 dicembre 2012, n. 213, detta Scuola è stata soppressa e i relativi organi decaduti.

<sup>7</sup> Il D.P.R. n. 70 del 2013 dispose la costituzione del «Sistema unico del reclutamento e della formazione pubblica», nel quale confluì anche la SSAI, l'istituzione di tale Sistema Unico era volta ad ottimizzare l'allocazione delle risorse e migliorare la qualità delle attività formative destinate ai dirigenti e ai funzionari pubblici, garantendone l'eccellenza e l'interdisciplinarietà.

<sup>8</sup> Le attività svolte dalla Scuola Superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti dell'amministrazione pubblica locale e della sezione autonoma della Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, dopo la loro soppressione, vengono assicurate dal Ministero dell'Interno mediante due suoi Dipartimenti: Dipartimento per gli Affari interni e territoriali che gestisce tale attività in raccordo funzionale ed organizzativo con il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali – Scuola superiore dell'Amministrazione dell'interno.

<sup>9</sup> Il numero delle iscrizioni all'albo indicate nei bandi di concorso è determinato dalla programmazione del fabbisogno dei segretari comunali e provinciali. Tale programmazione

incrementato di una percentuale del 30%, viene ammesso a partecipare al successivo periodo di specifica formazione per accedere all'iscrizione all'Albo. Nel tempo, sia le prove selettive, sia la durata del corso, sono state oggetto di progressivi interventi riduttivi. L'obiettivo è stato quello di semplificare l'iter di selezione per far fronte alla carenza di personale emersa, prevedendo obblighi di aggiornamento professionale aggiuntivi nelle fasi successive, al fine di consentire l'operatività degli enti locali. Al termine del corso e superato un esame finale avviene il rilascio dell'abilitazione che dà diritto all'iscrizione all'albo nella fascia iniziale, ma non determina, di per sé, la nascita di alcun rapporto di lavoro. La sottoscrizione del contratto individuale di lavoro è ciò che determina la costituzione del rapporto di lavoro ed essa interviene, come previsto dal CCNL del personale dell'Area Funzioni Locali, solo con la prima nomina a Segretario, quindi, con la prima effettiva assunzione in servizio presso un ente locale quale Segretario titolare.

Il D.P.R. n. 465 del 1997 "Regolamento recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali" prevedeva l'iscrizione dei segretari in cinque fasce professionali (I/A, I/B, II, III e IV). Nell'attuale ordinamento professionale, invece, la qualifica dei segretari comunali e provinciali si articola in tre fasce professionali (A, B e C) e al CCNL è stata demandata la definizione del numero delle fasce professionali e la loro eventuale articolazione interna, i requisiti per l'appartenenza a ciascuna fascia ed il relativo trattamento giuridico ed economico.

Le tre fasce professionali corrispondono alla suddivisione dei comuni in base alle loro dimensioni demografiche:

- la fascia C (IV) corrisponde a comuni fino a 3.000 abitanti,
- la fascia B (III e II) corrisponde a comuni fino a 65.000 abitanti non capoluogo di provincia,

---

deriva dalla proposta di fabbisogno che, una volta deliberata dal Consiglio Direttivo dell'Albo Nazionale dei segretari comunali e provinciali, viene sottoposta al Ministro dell'Interno.

- la fascia A (I/B e I/A) corrisponde a comuni con popolazione superiore a 65.000 abitanti, comuni capoluogo di provincia e province-città metropolitane.

La titolarità alle sedi dei comuni di maggiore dimensione demografica e pertanto, di maggior complessità, si acquisisce sia con l'anzianità di servizio, sia attraverso il superamento di ulteriori corsi di specializzazione<sup>10</sup> di primo e di secondo livello presso l'ente di formazione preposto.

La categoria dei segretari comunali e provinciali è collocata all'interno dell'Area della dirigenza degli enti locali, con contestuale riconoscimento della sussistenza di una specifica professionalità mediante l'introduzione di apposita sezione contrattuale<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda il trattamento economico dei segretari, esso si basa in uno stipendio tabellare, commisurato alla fascia professionale di appartenenza, che va dalla C, quella d'ingresso, per poi progredire in B ed in A, a cui si aggiunge un'indennità di posizione, di regola correlata alla classificazione e dunque alla complessità dell'ufficio ricoperto.

### 1.2.2. *Albo di categoria*

L'albo trova origine nella Legge n. 142 del 1990, la quale all'art. 52 disponeva che: *"Il comune e la provincia hanno un segretario titolare, funzionario statale,*

---

<sup>10</sup> L'avvio dei corsi di specializzazione avviene mediante pubblicazione di apposito bando di ammissione al corso di specializzazione disposta con decreto del prefetto nominato dal Ministro dell'Interno responsabile pro tempore della gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali.

<sup>11</sup> Tale sezione contrattuale ricomprende la previsione dell'istituzione presso Aran, entro 90 giorni dalla sottoscrizione del CCNL, di una Commissione Paritetica composta dai firmatari del medesimo CCNL, nonché dall'Anci e dall'UPI e dal Ministero dell'Interno. A tale Commissione Paritetica viene demandata l'elaborazione di un documento sulla cui base pervenire all'individuazione di una struttura retributiva idonea a valorizzare le competenze professionali dei segretari ed alla definizione di nuovi criteri e parametri da utilizzare per la maggiorazione della retribuzione di posizione.

*iscritto in apposito albo nazionale territorialmente articolato*". L'Albo viene effettivamente istituito solo dopo la Bassanini Bis, la quale stabilisce alcuni principi e criteri direttivi e demanda ulteriormente al D.P.R. n. 465 del 1997, a norma dell'art. 17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n. 127 *"le modalità di amministrazione dell'albo e della sua articolazione in sezioni e fasce professionali, nonché l'iscrizione all'albo degli iscritti all'albo provvisorio, le modalità di svolgimento dei concorsi per l'iscrizione all'albo ed il passaggio tra le fasce professionali"*. Inoltre al Regolamento veniva altresì affidata la disciplina del procedimento disciplinare e delle modalità di utilizzazione dei segretari non chiamati a ricoprire sedi di segreteria.

Il regolamento, nello specifico i capi II e III, è attualmente la fonte normativa più strutturata vigente in materia di Ordinamento dei segretari comunali e provinciali, salvo le disposizioni di legge seguenti la sua entrata in vigore, in particolare per quanto riguarda l'organizzazione, il funzionamento e l'ordinamento contabile dell'Agenzia (ora soppressa, le cui competenze, funzioni, risorse umane e strutturali sono conseguentemente passate al Ministero dell'Interno).

Anche il CCNL<sup>12</sup> fa specifica menzione dell'Albo, all'art. 100, prevedendo che il Ministero dell'Interno curi, alla conclusione del corso di abilitazione per l'iscrizione all'Albo, la tenuta dei curricula professionali dei segretari e il loro costante aggiornamento e demanda al confronto sindacale la definizione dei criteri generali per la tenuta e l'aggiornamento dei curricula.

In concreto, le attività istituzionali di cui si occupa l'albo spaziano dal momento iniziale di accesso alla carriera dei segretari alla tenuta e aggiornamento dello stesso. All'Albo è affidata anche l'organizzazione dei corsi di progressione in carriera e la sovrintendenza all'attività di formazione ed aggiornamento, nonché il conferimento degli incarichi per lo svolgimento di reggenze e supplenze presso sedi di segreteria, il conferimento di incarichi e l'assegnazione allo

---

<sup>12</sup> 2016-2018 – Area Funzioni Locali

svolgimento di prestazioni di servizio ai segretari in disponibilità. Gli ambiti di attività vengono suddivisi tra l'Albo nazionale e le Sezioni regionali in cui esso si articola, in base al criterio demografico della classificazione delle sedi di segreteria<sup>13</sup>.

Ai sensi dell'art. 98 comma 2 del TUEL *“il numero complessivo degli iscritti all'albo non può essere superiore al numero dei comuni e delle province ridotto del numero delle sedi unificate<sup>14</sup>, maggiorato di una percentuale determinata ogni due anni e funzionale all'esigenza di garantire una adeguata opportunità di scelta da parte dei Sindaci e dei Presidenti delle province”*.

Al momento l'Albo dei Segretari non è in grado di fornire risposta alla richiesta di segretari proveniente dagli enti, successivamente verrà affrontata la questione.

### 1.2.3. *Attribuzione dell'incarico e nomina*

---

<sup>13</sup> Per le fasce professionali dei segretari C (fino a 3.000 abitanti) e B (da 3001 fino a 65.000 abitanti): sezione regionale; per la fascia A (da 65.001 oltre 250.000 abitanti): Albo Nazionale.

<sup>14</sup> Si intendono le Convenzioni di segreteria. Più comuni della stessa regione possono valutare l'opportunità di costituire, mediante una convenzione, un'unica sede di segreteria comunale che avrà un unico segretario comunale titolare (art. 98, comma 3, del D. Lgs. n. 267/20007 , art. 10 del D.P.R. n. 465/19978 ). L'unica deroga al requisito della territorialità regionale è prevista dall'art. 3 quater, del decreto legge 31 marzo 2005 n. 449 , convertito nella legge 31 maggio 2005 n. 88, per i comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, appartenenti a regioni confinanti, purché ricorrano i presupposti e le condizioni previste. In ogni caso, al fine di porre in essere una convenzione disciplinante l'ufficio di segreteria associato occorre che nei comuni che intendono convenzionarsi non vi sia più di un segretario titolare, che acquisirà d'ufficio la titolarità della sede convenzionata. Solamente qualora i comuni convenzionanti siano stati interessati alle elezioni per il rinnovo del sindaco possono (entro 120 giorni dall'insediamento) convenzionarsi anche in presenza di più segretari titolari, e scegliere il segretario titolare in un soggetto diverso dai segretari titolari delle singole sedi che si stanno convenzionando.



Come già accennato, per quanto riguarda l'attribuzione dell'incarico del Segretario Comunale o Provinciale la norma di base è data dall'art. 99 D. Lgs. n. 267 del 2000, la quale stabilisce al comma 1 *"Il sindaco e il presidente della provincia nominano il segretario, che dipende funzionalmente dal capo dell'amministrazione, scegliendolo tra gli iscritti all'albo di cui all'articolo 98"*. Al comma 2: *"Salvo quanto disposto dall'articolo 100, la nomina ha durata corrispondente a quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia che lo ha nominato. Il segretario cessa automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco e del presidente della provincia, continuando ad esercitare le funzioni sino alla nomina del nuovo segretario"*. Infine al comma 3: *"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 è confermato"*.

La norma rispecchia la volontà del legislatore di adeguare l'ordinamento dei segretari alla maggiore autonomia delle amministrazioni locali perseguita sin dagli inizi degli anni '90 attraverso un articolato percorso normativo.

Quello del Segretario è sicuramente un rapporto di lavoro peculiare in quanto avviene una sorta di sovrapposizione di due rapporti di lavoro che intercorrono con due diverse Amministrazioni. Sussiste, infatti, un rapporto di servizio che intercorre con il Ministero dell'Interno, il quale riveste la qualifica di datore di lavoro, ed è caratterizzato da un rapporto di pubblico impiego a tempo indeterminato e quindi dalla stabilità; ma allo stesso tempo esiste un rapporto funzionale alle dipendenze dell'ente locale presso il quale il segretario presta servizio una volta nominato, che non determina la costituzione di un nuovo rapporto d'impiego a tempo determinato con l'ente territoriale.

Si osservi che la dipendenza funzionale dal capo dell'Amministrazione produce effetti riguardo la gestione del rapporto di lavoro dei segretari. Infatti, per effetto dell'art. 15 comma 1 del D.P.R n. 465 del 1997, ancora oggi vigente, *"Spettano al sindaco e al presidente della provincia le attribuzioni in ordine al rapporto funzionale del segretario con l'ente locale presso il quale il segretario presta servizio e in ordine agli istituti contrattuali connessi con tale rapporto"*, quindi

spettano al capo dell'Amministrazione la gestione degli istituti contrattuali giuridici ed economici, ma anche la gestione degli istituti normativi tipici del pubblico impiego.

Sarà il Sindaco o il Presidente della Provincia a concedere, ad esempio, l'eventuale preventiva autorizzazione per svolgere incarichi extra istituzionali o per richieste di aspettativa per incarichi dirigenziali o per l'istituto della mobilità tra pubbliche amministrazioni.

Da notare che la carenza della disciplina regolamentare per quanto riguarda la nomina dei segretari è stata sopperita da numerosi interventi del Consiglio Nazionale di Amministrazione dell'Agenzia (CNDA), recepiti dal subentrato Ministero dell'Interno, con un complesso di direttive che costituiscono le modalità che ancora oggi gli enti devono seguire.

Il procedimento di nomina è caratterizzato dallo svolgimento obbligatorio di una serie di fasi di competenza di soggetti istituzionali prestabiliti per legge<sup>15</sup>, al fine di ricondurre la bipartizione tra rapporto organico e rapporto di servizio ad una sorta d'intesa tra l'Amministrazione statale e quella territoriale.

Il procedimento per la nomina deve:

- essere avviato dal Sindaco o dal Presidente della Provincia, entro sessanta giorni dall'inizio della vacanza della sede, o dall'insediamento della nuova amministrazione con specifica richiesta ai soggetti istituzionali di competenza mediante la pubblicazione dell'Avviso di ricerca di un segretario per l'Ente,
- deve concludersi entro centoventi giorni.

L'inosservanza dei termini di avvio del procedimento o di quello di sua conclusione comporta, nel caso di sede di segreteria coperta da titolare, la conferma *ope legis* del Segretario già in servizio; mentre nel caso di segreteria vacante, genera omissione o ritardo di atti obbligatori per legge creando il

---

<sup>15</sup> Ministero dell'Interno - Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali (per i segretari di classe I/A e I/B); Prefettura UTG competente per territorio - Sezione regionale Albo segretari comunali e provinciali (per i segretari delle altre classi); Ente territoriale.

presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo della regione, ai sensi dell'art. 136 del D. Lgs. n. 267 del 2000.

Una volta ricevuta la richiesta di avvio del procedimento di nomina, l'Albo Nazionale o la Sezione Regionale competente si occupano della pubblicazione del relativo avviso per un periodo pari a dieci giorni. Entro questo termine i segretari interessati manifestano al Sindaco o Presidente della Provincia la volontà di svolgere l'incarico. Scaduto il termine di pubblicazione il Sindaco o il Presidente della Provincia sceglie il segretario tra le candidature ricevute, corredate dai rispettivi curricula e richiede all'Albo l'assegnazione del Segretario, previa verifica dei requisiti.

A seguito della comunicazione di avvenuta assegnazione il capo dell'amministrazione potrà procedere all'adozione dell'atto di nomina, che si perfezionerà con l'accettazione da parte del nuovo Segretario. In caso contrario il Sindaco o il Presidente della provincia dovrà procedere ad una nuova individuazione.

Il rapporto di lavoro che si costituisce tra il Ministero dell'Interno ed il neo-segretario è un rapporto di pubblico impiego, seppur privatizzato, quindi anche per esso è previsto che all'atto della sottoscrizione del contratto individuale l'interessato dichiara di non avere altri rapporti di impiego pubblico o privato e di non trovarsi in nessuna delle situazioni di incompatibilità ed inconfiribilità previste dalle vigenti disposizioni di legge.

Nel caso in cui il Segretario presti già servizio presso un ente locale, ma intenda proporsi e venga scelto in uno nuovo, l'interessato deve presentare la *cd dichiarazione di opzione* per la nuova Amministrazione.

Pertanto si dimette e ha l'obbligo di comunicare per iscritto al Ministero la volontà di risolvere il rapporto di lavoro e contestualmente di informare l'ente locale presso il quale presta servizio, rispettando il termine di preavviso previsto a seconda dell'anzianità di servizio.

### 1.3. Il Ccni

In data 13/07/2016 è stato sottoscritto il contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione nazionale (2016-2018), tra Aran e Confederazioni sindacali maggiormente rappresentative, il quale prevede, all'art. 7, l'aggregazione dei dirigenti delle amministrazioni pubbliche in quattro aree di contrattazione collettiva (Area delle Funzioni centrali; Area delle Funzioni locali; Area dell'Istruzione e della ricerca; Area della Sanità).

Il CCNQ colloca i Segretari comunali e provinciali nell'Area delle Funzioni Locali.

Al momento della redazione del presente elaborato è in vigore il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per il triennio 2016-2018, sottoscritto da Aran e Sindacati rappresentativi in data 17.12.2020, ricordando che il contratto collettivo storico è quello siglato il 16.05.2001, ancora oggi fondamento della disciplina di origine pattizia.

Il contratto si articola in una parte generale nella quale convergono le disposizioni applicabili a tutte le categorie sopra indicate e da Sezioni speciali, di cui la terza si rivolge, in modo specifico all'art. 97, *ai Segretari comunali e provinciali, iscritti all'Albo previsto dall'art. 98 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e all'art. 9 del DPR n. 465 del 1997.*

I comparti di contrattazione collettiva nazionale sono stati ridotti da undici a quattro, il Segretario viene in qualche modo assimilato al Comparto delle Funzioni Locali, ma si nota che permane lo status di Funzionario statale in quanto tutte le relazioni sindacali si svolgono a livello nazionale, a differenza delle altre del medesimo comparto.

Sono, dunque, oggetto di confronto a livello nazionale, ai sensi dell'art. 98 del CCNL:

*“a) criteri generali per l’elaborazione dei programmi annuali e pluriennali relativi all’attività di formazione, aggiornamento, studio e ricerca, ivi compresi quelle dei corsi di specializzazione per il conseguimento dell’idoneità per l’iscrizione alle fasce superiori dell’albo, nonché la individuazione, nel piano della formazione annuale di aggiornamento, dell’obiettivo di ore formative da erogare nel corso dell’anno;*

*b) criteri generali per la tenuta e l’aggiornamento dei curricula, ai fini della più ampia e completa divulgazione degli stessi anche al fine di assicurare la massima disponibilità di informazioni utili per la procedura di nomina;*

*c) criteri generali relativi all’utilizzazione dei segretari comunali e provinciali in disponibilità, comando, collocamento fuori ruolo, riammissione in servizio, mobilità ivi compresa quella fra le sezioni dell’Albo;*

*d) criteri generali ai fini della determinazione dell’eventuale percentuale di maggiorazione di cui all’art. 98 del D. Lgs. n. 267 del 2000;*

*e) criteri generali per la determinazione annuale del numero complessivo dei segretari da ammettere ai corsi di formazione e specializzazione;*

*f) le linee di indirizzo e criteri generali per l’individuazione delle misure concernenti la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro...”.*

Anche la contrattazione decentrata integrativa si svolge a livello nazionale, nelle seguenti materie previste dall’art. 99 dello stesso CCNL:

*a) Condizioni, criteri e parametri per la definizione delle maggiorazioni della retribuzione di posizione;*

*b) Criteri per la definizione del trattamento economico spettante al segretario nei casi di reggenza o supplenza;*

*c) Effetti dei provvedimenti di riclassificazione delle sedi di ente sul trattamento economico del segretario;*

*d) Definizione delle modalità di versamento dei contributi sindacali.*

Allo stesso tempo, alcune disposizioni accostano la categoria vicino alle altre che compongono l’Amministrazione locale, ad esempio l’art. 13, inserito tra le disposizioni comuni, richiede una presenza giornaliera in servizio, statuendo che *“... e il segretario assicurano la propria presenza giornaliera in servizio e*

*adeguano la propria prestazione lavorativa alle esigenze dell'organizzazione e all'espletamento dell'incarico svolto nonché a quelle connesse con la corretta gestione e coordinamento delle risorse umane*". Il Segretario pur essendo autonomo nella gestione del suo tempo di lavoro deve coordinare tale autonomia con le esigenze dell'organizzazione in cui presta servizio con una congrua durata della sua prestazione lavorativa.

Il CCNL 2020, con specifico riferimento alla categoria dei Segretari, racchiude previsioni relative, tra le altre: alla redazione di un curriculum professionale per ciascun candidato e continuo aggiornamento dello stesso, ad opera del Ministero dell'Interno (art. 100); alle funzioni di sovrintendenza e di coordinamento (art. 101); alla nomina e revoca dell'incarico (artt. 102 e 103); agli istituti economici, quali il patrocinio legale (art. 104) e, in genere, al trattamento economico.

#### 1.4. *Funzioni e responsabilità*

Il Segretario sin dalla sua origine è stato caratterizzato, dato il suo ruolo al vertice dell'Amministrazione, da una molteplicità di competenze funzionali all'ente in cui prestava servizio. Oggi queste competenze da una parte vengono specificate da precise disposizioni di legge e dall'altra lasciano un margine di apertura in termini di modalità di svolgimento e di ambiti di intervento al loro conferimento da parte del capo dell'Amministrazione, ovviamente sempre nel rispetto delle disposizioni di Legge.

Nell'attuale assetto normativo l'individuazione delle funzioni assegnate al Segretario si ritrovano in particolare nel TUEL, in cui, al comma 2 dell'art. 97 è stabilito che: *"Il segretario comunale e provinciale 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 ed ai regolamenti"*.

Al Segretario, vista la sua qualificazione professionale e posizione apicale rivestita nell'ente, sono attribuite principalmente funzioni di massimo consulente giuridico-amministrativo e di assistenza e collaborazione agli organi elettivi dell'Ente, che devono raggiungere gli obiettivi politici prefissati attenendosi a leggi, statuto e regolamenti. L'ampiezza di tali funzioni dipende dalla presenza o meno del Direttore Generale. Sono attribuite inoltre funzioni di sovrintendenza e coordinamento delle attività dei dirigenti e responsabili di settore con lo svolgimento di compiti di collaborazione, come successivamente esposto. Il comma 4, infatti, così continua *"Il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando ai sensi e per gli effetti del comma 1 dell'articolo 108 il sindaco e il presidente della provincia abbiano nominato il direttore generale"*. L'apicalità dell'incarico di Segretario non comporta alcuna supremazia gerarchica nei confronti dei dirigenti e degli uffici amministrativi. L'art. 97, al comma 4, prosegue elencando un'altra serie di funzioni:

*"Il segretario inoltre:*

*a) partecipa con funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta e ne cura la verbalizzazione; quindi si assegnano al Segretario ruoli riferiti sia agli aspetti formali sia sostanziali delle attività volte in tali sedute e opera come ufficiale verbalizzante delle stesse;*

*b) esprime il parere di cui all'articolo 49<sup>16</sup> (del TUEL), in relazione alle sue competenze, nel caso in cui l'ente non abbia responsabili dei servizi; quindi si sostituisce ai dirigenti o posizioni organizzative, qualora ci sia una situazione evidente e temporanea di carenza di tale personale, si noti che "il Segretario comunale... potrà ricevere funzioni di natura gestionale una volta accertata oggettivamente una carenza dei responsabili dei servizi (dirigenti/PO), denotando (affermando) che la scelta di affidamento di funzioni gestionali risulta residuale, a garanzia del sistema organizzativo, quando non vi sia*

---

<sup>16</sup> Pareri dei responsabili dei servizi – comma 2: Nel caso in cui l'ente non abbia i responsabili dei servizi, il parere è espresso dal segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze.

*effettivamente la presenza di professionalità in grado astrattamente di ricoprire la posizione*<sup>17</sup>. Non è possibile dunque affidare al Segretario funzioni dirigenziali in via permanente in quanto i compiti gestionali e i relativi atti affidati ai dirigenti, ai sensi dell'art. 107 del TUEL, impegnano l'amministrazione verso l'esterno, quindi con un ruolo attivo e propositivo non previsto in via ordinaria per il Segretario. L'attribuzione di tali compiti gestionali non è automatica, ma dipende dall'attribuzione di funzioni amministrative, in base allo statuto o regolamenti dell'ente o a specifiche determinazioni dell'ente. Inoltre il Segretario non può sostituire i dirigenti di specifici settori (es. ufficio tecnico) che richiedono abilitazioni professionali;

*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;* esercitando così una competenza rogatoria pressoché generale in quanto la norma non riporta specifiche tipologie di contratto, ma l'amministrazione deve essere parte dell'atto, così anche le scritture private di contenuto negoziale devono avvenire nell'interesse dell'amministrazione;

*d) esercita ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia;* questo gruppo di funzioni rappresentano la manifestazione dell'autonomia organizzativa dei singoli enti espressa attraverso disciplina statutaria o regolamentare, nonché attraverso specifiche determinazioni assunte dal Sindaco, quindi l'assunto ha carattere di norma aperta e residuale, sempre nel rispetto della gerarchia delle fonti;

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

Il legislatore ha successivamente arricchito le funzioni del Segretario, in particolare con la Legge n. 190 del 2012 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione –

---

<sup>17</sup> LUCCA M., le competenze aperte del segretario comunale, 2022, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it)



Legge Anticorruzione – Legge Severino” e con il Decreto Legislativo n. 33 del 2013 “Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza, e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, attribuendo a lui, di norma, il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione e quello di responsabile della trasparenza<sup>18</sup>.

La legge individua una serie di funzioni attribuite al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) con l’obiettivo principale *“della predisposizione del sistema di prevenzione della corruzione dell’ente e della verifica della tenuta complessiva di tale sistema al fine di contenere fenomeni di cattiva amministrazione. I poteri di vigilanza e controllo che possono essere esercitati, da parte del RPCT all’interno dell’ente, devono rimanere connessi a tale obiettivo”*<sup>19</sup>. Si noti che la trasparenza dell’attività amministrativa<sup>20</sup> ha assunto un ruolo centrale nell’ambito delle politiche contro la corruzione, pertanto il legislatore assegna in capo al Segretario entrambi gli oneri.

Il Responsabile è tenuto a segnalare all’organo elettivo dell’ente e all’Organo Indipendente di Valutazione le disfunzioni inerenti l’attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, indicando agli uffici competenti all’esercizio dell’azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure.

A tutela di questa importante funzione del RPCT, il comma 7 dell’art. 1 della Legge n. 190 del 2012 impone l’obbligo di segnalare all’ANAC eventuali misure discriminatorie nei suoi confronti per motivi collegati allo svolgimento delle sue funzioni; l’autorità può chiedere informazioni all’organo di indirizzo e intervenire nei termini di legge.

---

<sup>18</sup> Cfr. Corte Cost. n. 23/2019

<sup>19</sup> Piano Nazionale Anticorruzione 2019

<sup>20</sup> Art. 117 comma 2 lett. m Costituzione

Si noti che le attuali funzioni sono state attribuite successivamente all'abrogazione della richiesta del parere di legittimità obbligatorio su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta ed al consiglio, disposto alla Legge n. 127 del 1997, ma concretamente tale richiesta non è venuta meno.

Tale parere tutt'oggi si rinviene nello svolgimento delle funzioni di collaborazione e assistenza giuridico-amministrativa del Segretario, collegate necessariamente con quanto disposto dall'art. 1 della Legge n. 241 del 1990<sup>21</sup> in merito ai principi ed i criteri da osservare ai fini della legittimità dell'azione amministrativa. Il Segretario, infatti, con l'esercizio delle proprie funzioni concorre ad assicurare che l'azione amministrativa risulti conforme ai criteri di economicità ed efficacia, ai fini dell'attuazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione. Inoltre, il Segretario può comunque essere tenuto ad esprimersi, mediante apposizione di parere, riguardo alla legittimità delle proposte di deliberazione sottoposte alla giunta e al consiglio, in virtù delle funzioni che lo Statuto o il Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi possono attribuire al Segretario ai sensi dell'art. 97 comma 4 lett. d) del TUEL, in tal caso sarà chiamato comunque a rispondere in via amministrativa e contabile del parere espresso e nel caso di danno erariale.

Tutto ciò ha di fatto potenziato la funzione di garante della legittimità dell'azione amministrativa attribuita al segretario.

*“Il segretario nello svolgere i suoi compiti assume un rilevante ruolo di collegamento e coordinamento tra la parte politica e quella amministrativa considerando che la fase di indirizzo- programmazione e quella tecnico-*

---

<sup>21</sup> Comma 1. L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza, secondo le modalità previste dalla presente legge e dalle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti, nonché dai principi dell'ordinamento comunitario.

*amministrativa di esecuzione devono interagire per realizzare l'interesse pubblico*<sup>22</sup>.

Alla complessità delle funzioni e degli obblighi sono connesse consistenti responsabilità e correlate sanzioni. Responsabilità che trovano fondamento nell'obbligo del segretario di svolgere con diligenza, competenza e professionalità i compiti nascenti dal rapporto di servizio instaurato con l'amministrazione.

Il Segretario, come detto precedentemente, è un dipendente pubblico il cui rapporto di lavoro è stato "privatizzato", anch'egli quindi risponde della propria condotta che comporta a suo carico diverse forme di responsabilità, le quali possono anche sovrapporsi fra loro e che si distinguono in: responsabilità disciplinare, civile, penale, amministrativa, contabile, dirigenziale.

Ne conseguono sanzioni disciplinari irrogabili nel caso in cui si accerti che il segretario abbia tenuto una condotta disciplinare rilevante, a maggior ragione tenendo presente il suo ruolo di garante della legalità.

Esse si trovano in fonti sia legislative sia contrattuali, in particolare nel TUEL e nel Testo Unico del Pubblico Impiego, nel CCNL di riferimento, nonché nel Codice di Comportamento.

Un discorso a parte merita l'istituto della revoca, che si configura come "sanzione" per comportamenti costituenti violazioni dei doveri d'ufficio, ma in realtà resta distinta dalle sanzioni, come espressamente precisato nel CCNL 2020<sup>23</sup>.

Ha effetti rilevanti perché comporta la cessazione dell'incarico presso l'Ente cui il Segretario è stato funzionalmente assegnato, con l'aggravante della sua messa in disponibilità presso il datore di lavoro, finché non venga scelto per un nuovo incarico, con la conseguenza di un minor stipendio, di una minor

---

<sup>22</sup> CECCOLI P., CARINI S., RADAELLI P., SAVASTA M., *Il segretario comunale e provinciale*, 2021, Key editore

<sup>23</sup> Art. 103 CCNL 2020

considerazione professionale e con la possibile assegnazione in comuni con minori sbocchi per la progressione di carriera.

## CAPITOLO 2

### RIFLESSIONI SU ALCUNE CRITICITÀ EMERSE

#### 2.1. *La questione aperta dello spoils system*

Si evince dalla disamina della poliedrica figura del Segretario e dalla giurisprudenza prodotta, che la maggiore criticità attorno ad essa nel corso dell'evoluzione dell'ordinamento, riguarda la questione della nomina diretta da parte del capo dell'Amministrazione e il conseguente legame fiduciario, voluto dalla Legge n. 127 del 1997. L'intento della Bassanini bis viene poi convogliato nel disposto dell'art. 99 del TUEL, il quale fa facilmente ritenere che l'incarico attribuito al Segretario da parte del vertice politico dell'ente mediante un atto di nomina sia fortemente connotato dal carattere fiduciario.

La nomina diretta del Sindaco o del Presidente della provincia che lega l'incarico del Segretario alla durata del suo mandato politico, corrisponde ad un istituto derivato dall'ordinamento statunitense che prevede la nomina fiduciaria dell'alta dirigenza, immediatamente sostituita al momento dell'insediamento di un nuovo governo, il cd *spoils system*, ben diverso dal sistema italiano improntato alla regola generale del *merit system*.

Il *merit system* distingue tra *“la sfera politica e quella amministrativa, ossia fra l'azione di governo (libera nelle finalità) e l'azione amministrativa (che, piuttosto, è unicamente vincolata al rispetto della Costituzione ed al perseguimento delle finalità fissate dalla legge”*<sup>24</sup>. Nell'esercizio dell'azione amministrativa i dipendenti pubblici si devono attenere ai principi sanciti dall'art. 98 della Costituzione, assicurando il buon andamento e l'imparzialità della Pubblica Amministrazione. La giurisprudenza sottolinea che questi principi si devono intendere già al momento del reclutamento per l'accesso agli uffici pubblici attraverso i concorsi pubblici.

---

<sup>24</sup> MITROTTI A., L'endemica tensione tra merit system e spoil system alla luce del ruolo dei Segretari comunali, 2020, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)

In questo sistema esiste però un'eccezione per peculiari ruoli dirigenziali apicali della Pubblica Amministrazione strettamente legati alla politica, necessaria a far perseguire in modo efficace il raggiungimento degli obiettivi politici dell'Ente. Difatti, l'incarico per ruoli apicali non avviene per concorso, ma dipende dalla scelta da parte dell'organo politico tra soggetti che comunque posseggono requisiti stabiliti *ex lege*. Viene meno l'esigenza dell'imparzialità a favore della garanzia di autonomia per l'organo politico che esprime gli indirizzi. In tale circostanza, lo spoils system ha rappresentato la connessione per una relazione di continuità tra la sfera politica e la sfera amministrativa, che ha visto però quest'ultima cedere alle istanze provenienti dal mondo politico.

Come si diceva poc'anzi, non è esente dal dibattito sul meccanismo dello spoils system nemmeno la figura del Segretario con la sua stretta relazione all'organo politico dell'Ente. Spesso il vertice politico si aspetta che, scegliendo il Segretario personalmente da una rosa di candidati, quest'ultimo gli garantisca il sostegno *a prescindere* nel raggiungimento degli obiettivi politici; quindi la fiducia in cambio di affinità e coesione politica, magari aleggiando un'eventuale revoca nel caso vengano messi i *bastoni tra le ruote*.

Sin dalla sua comparsa, era emersa tra gli studiosi della materia *“una convinta e diffusa consapevolezza che lo spoils system non sia null'altroché il sinonimo di clientelismo e strumento della politica, atto a soddisfare un'ingerenza diretta nella gestione dell'amministrazione preordinata a soddisfare logiche di lottizzazione”*<sup>25</sup>.

Succede frequentemente che, al momento dell'insediamento di una nuova amministrazione di colore politico opposto alla precedente, nonostante questa abbia la facoltà di confermare il Segretario titolare di sede presente al momento dell'insediamento, tende alla discontinuità con la maggioranza uscente nei confronti del Segretario, identificandolo quasi come un avversario, in virtù di questo rapporto fiduciario creato dallo spoils system.

---

<sup>25</sup> SANNA A., Passato e presente del segretario comunale - provinciale. Excursus sullo status e ruolo della figura, 2007, in [www.segretarientilocali.it](http://www.segretarientilocali.it)

Quest'ultimo aspetto ha creato notevole fermento in materia, che da sempre risulta essere non priva di contraddizioni, dovendo trovare un equilibrio tra l'autonomia comunale e i principi di buon andamento.

In particolare è stata portata dinanzi al Giudice del lavoro la questione della legittimità costituzionale dell'art. 99 del TUEL da parte di un segretario comunale che non aveva visto riconfermato il proprio incarico a seguito dell'elezione della nuova amministrazione. Nel caso in oggetto la questione prioritaria messa in discussione non era legata direttamente al potere di nomina di un funzionario del Ministero dell'Interno da parte del Sindaco, ma la sua diretta conseguenza, ovvero la decadenza al termine del mandato politico e la mancata riconferma entro i termini di legge senza una valutazione oggettiva delle prestazioni.

A tal fine, la Corte Costituzionale si è pronunciata con l'interessante sentenza del 22 febbraio 2019 n. 23, attraverso la quale ha fatto chiarezza su alcuni aspetti importanti della figura del Segretario, dichiarando in parte inammissibili e in parte infondate le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni di legge riguardanti la nomina e la cessazione dall'incarico dei segretari comunali (art. 99 TUEL), sollevate dal Tribunale ordinario di Brescia in riferimento all'art. 97 Cost.

Secondo il giudice rimettente il meccanismo dello spoil system non avrebbe potuto applicarsi al Segretario comunale considerato, da una parte, che non si tratta di un membro dell'ufficio di staff del sindaco<sup>26</sup>, né di un dipendente con incarico a contratto<sup>27</sup>, né del direttore generale<sup>28</sup>. Si tratta, infatti, di una figura apicale il cui status giuridico è disciplinato dalla legge statale ed è possibile la nomina da parte del Sindaco soltanto previo superamento di un corso-concorso nazionale e conseguente rilascio di abilitazione da parte delle istituzioni ad esso

---

<sup>26</sup> Ai sensi dell'art. 90 del TUEL

<sup>27</sup> Ai sensi dell'art. 110 del TUEL

<sup>28</sup> Ai sensi dell'art. 108 TUEL

preposte e la relativa iscrizione in un albo di categoria. E dall'altra parte considerate le funzioni di natura tecnico-professionale idonee ad assicurare un controllo di conformità dell'azione dell'ente locale alla legge.

La Consulta, attraverso una preliminare e puntuale ricostruzione storica delle origini e dell'evoluzione della figura del Segretario, ha sostenuto il ruolo fiduciario dello stesso presentando diverse argomentazioni e ricercando costantemente punti di equilibrio fra due esigenze che non sono facilmente conciliabili: il riconoscimento dell'autonomia degli enti locali e la necessità di garantire adeguati strumenti indipendenti di controllo della loro attività.

A supporto di tali argomentazioni la Corte sottolinea come le attribuzioni del Segretario non si limitino all'esercizio delle funzioni di certificazione, controllo di legalità e attuazione di indirizzi, ma nel corso del tempo sono state aggiunte ulteriori funzioni di collaborazione e di assistenza giuridico amministrativa nei confronti degli organi comunali, oltre a funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta. In particolare queste ultime presuppongono un ruolo attivo e propositivo e hanno lo scopo di permettere al Segretario di intervenire sia nel procedimento di formazione degli atti sia, se richiesto, nella fase più propriamente decisoria, in relazione a tutti gli aspetti giuridici legati al più efficace raggiungimento del fine pubblico.

Inoltre è bene considerare che la progressiva limitazione della figura del Direttore Generale ai comuni sopra i 100.000 abitanti, ha di fatto scaricato sul Segretario una serie di compiti di gestione dell'ente da svolgersi accanto a quelli di collaborazione alla definizione dell'indirizzo politico.

Proprio in considerazione della molteplicità di competenze, molto vicine all'operato del Sindaco e della Giunta, la Corte ritiene "*non irragionevole*"<sup>29</sup> la scelta legislativa che permette al sindaco neo eletto di non servirsi necessariamente del segretario in carica, ricordando che la legge prevede anche la possibilità della conferma e per questo motivo quella del segretario "*non è una classica ipotesi di spoils system. ...Pertanto la giustificazione della*

---

<sup>29</sup> Cfr. Corte Cost. n. 23 del 2019



*decadenza automatica non si desume propriamente dalla fiduciarità della nomina, quanto piuttosto dal novero delle funzioni*<sup>30</sup>. Se, diversamente, il Segretario ricoprisse esclusivamente funzioni tecnico-professionali non si giustificerebbe la clausola dello spoils system. Il rapporto fiduciario che lega il Segretario alla figura politica titolata alla sua nomina non va annoverato tra i rapporti fiduciari presupponenti una preventiva condivisione dell'orientamento politico.

La Corte costituzionale sostiene che la previsione della decadenza automatica del segretario, al momento della cessazione del mandato amministrativo di colui che lo ha nominato, non compromette né l'imparzialità dell'azione amministrativa, né la sua continuità, è pertanto conforme ai principi sanciti dalla Costituzione in materia di organizzazione e funzionamento della Pubblica Amministrazione.

Quindi, il principio di ragionevolezza prevale su qualsiasi altro ulteriore profilo costituzionale, specialmente in riferimento al principio di imparzialità. Non poteva essere altrimenti: se le motivazioni avessero sviluppato in modo approfondito anche i profili dell'imparzialità *“allora il pregnante elemento del rapporto d'ufficio con il Ministero dell'Interno e la discendente inquadrabilità del Segretario come un funzionario statale, sarebbero stati sintomatici di una necessaria separazione tra politica e amministrazione comunale”*<sup>31</sup>.

Inoltre la Corte ritiene che *l'“atto di nomina non sia integralmente fiduciario, ossia slegato da criteri di competenza, infatti il Sindaco espone le ragioni della scelta, sia dopo una valutazione del possesso dei requisiti generalmente prescritti, sia dopo aver comparato le pregresse esperienze tecniche giuridiche*

---

<sup>30</sup> BOGGERO G., I segretari comunali restano “tra color che son sospesi”: lo spoils-system non lede l'imparzialità della pubblica amministrazione, 2019, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)

<sup>31</sup> MITROTTI A., L'endemica tensione tra merit system e spoils system alla luce del ruolo dei Segretari comunali, 2020, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)

*e gestionali degli aspiranti*<sup>32</sup>, infatti “L’atto di nomina non è atto di natura politica, bensì atto di alta amministrazione, fondato su criteri fiduciari, ma motivato mediante l’esposizione delle ragioni che hanno condotto alla scelta del candidato, previa valutazione del possesso dei prescritti requisiti da parte del prescelto, nonché della sua qualificazione professionale”<sup>33</sup>, oltre ad osservare il principio costituzionale di buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui all’art. 97 comma 2 della Costituzione.

È necessario ricordare che le modalità di selezione che consentono di accedere all’iscrizione all’Albo dei Segretari sono complesse, come lo sono le successive progressioni per acquisire l’idoneità alle diverse fasce professionali previste dall’ordinamento dei segretari, pertanto la figura del Segretario è caratterizzata da un’alta qualificazione professionale.

Come già ribadito, la figura del Segretario si connota per l’essere funzionario statale, assunto con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, dal Ministero dell’Interno, ma assegnato allo svolgimento effettivo delle sue funzioni sulla base della nomina da parte del sindaco con il quale ha un rapporto di dipendenza funzionale. “La natura peculiare del Segretario che la dottrina ha unitamente definito “bifronte” è allora ampiamente sufficiente a giustificare il meccanismo dello spoils system, essendo non incoerente e non irrazionale con la tipologia dei compiti svolti, a maggior ragione se essi assecondano una tendenza verso una maggiore dipendenza funzionale del sindaco”<sup>34</sup>.

In conclusione, si evince la complessità che caratterizza la figura del Segretario chiamato, attraverso una nomina fiduciaria, ad impersonare il punto di equilibrio tra autonomia locale e controllo qualificato.

---

<sup>32</sup> BOGGERO G., I segretari comunali restano “tra color che son sospesi”: lo spoils-system non lede l’imparzialità della pubblica amministrazione, 2019, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)

<sup>33</sup> Consiglio di Stato Sez. IV-25.05.2005 n. 2706; Consiglio di Stato Sez. IV- 5.02.1999 n. 120; Consiglio di Stato Sez. IV-01.09.1998 n. 1139.

<sup>34</sup> BOGGERO G., I segretari comunali restano “tra color che son sospesi”: lo spoils system non lede l’imparzialità della pubblica amministrazione, 2019, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)

Dalla sentenza *“rispetto ad un modello rigido di distinzione tra politica e amministrazione, sembra piuttosto prevalere un modello di interconnessione, nel quale lo spazio della relazione fiduciaria tra organi politici e amministrativi trova nuovi spazi di espressione e ulteriori ragioni di giustificazione. Se una quota minima di fiducia tra vertici politici e apparati burocratici è indispensabile ad ogni sistema che voglia mantenere al centro il principio di sovranità popolare, questa quota diventa ancor più sensibile a livello locale, dove la forma di governo è caratterizzata da una legittimazione popolare diretta del vertice dell'esecutivo (sindaco) fino a connotare tutta la dirigenza apicale (segretari, direttori generali) che tende naturalmente a caratterizzarsi in senso fiduciario”*<sup>35</sup>.

Molti studiosi sono del parere che la corte *“abbia fatto una vistosa eccezione rispetto alla propria pregressa giurisprudenza”*<sup>36</sup> in punto di spoils system, faticando a dividerne la posizione espressa.

In particolare, *“la critica più sofisticata che è stata mossa nei confronti della sentenza ne sottolinea un approccio, per così dire, olistico, teso cioè a valutare la legittimità dello spoils system in rapporto all'insieme delle possibili competenze del segretario, senza però distinguere fra quelle tipiche e caratterizzanti e quelle eventuali e aggiuntive, operazione che avrebbe invece consentito di affermare, con una pronuncia di accoglimento parziale, che lo spoils system si giustifica in relazione al conferimento delle funzioni (aggiuntive) di direttore generale, ma è costituzionalmente illegittimo in rapporto alle funzioni tipiche del segretario”*. Inoltre, *“Il ruolo del segretario comunale dovrebbe essere messo al riparo dai meccanismi (come lo spoils system) potenzialmente in grado di pregiudicare l'esercizio indipendente e imparziale di funzioni, ad oggi, esercitate per conto del ministero, slegate da una consonanza fiduciaria e personale con gli indirizzi degli organo politici (e con il loro eventuale o meno*

---

<sup>35</sup> GAMBARDELLA F., Lo spoils system dei segretari comunali nella recente giurisprudenza costituzionale tra fiduciarità e apicalità, 2020, in [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com)

<sup>36</sup> MITROTTI A., Considerazioni sulla tormentata figura del segretario comunale dopo la sentenza n. 23 del 2019 della Corte Costituzionale, 2020, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

successo)<sup>37</sup>. Si noti che il segretario opera nella e per la Pubblica Amministrazione svolgendo una funzione pubblica, al servizio della Nazione e non di un Sindaco o di una maggioranza.

## *2.2. La cronica carenza di personale*

Da anni ormai i comuni medi e, specialmente, quelli di piccole dimensioni si stanno ritrovando in una situazione di grave difficoltà nel coprire le proprie sedi con la figura del Segretario generale, che il TUEL dispone essere obbligatoria ai sensi dell'art 97. Riscontrando quindi un grosso problema non potendo disporre della preziosa figura del Segretario comunale che possiede plurime competenze ed esperienze maturate in un impegnativo percorso formativo e professionale del tutto peculiare.

Una serie di circostanze da più fronti hanno creato questa imponente carenza di personale con questa specifica qualifica. Da una parte sia la spending review e sia la previsione (che successivamente come già spiegato, non ha avuto seguito) della Legge n. 124 del 2015 di abolire la figura del segretario, hanno creato un blocco assunzionale con la relativa mancata sostituzione dei segretari collocati in quiescenza. Dall'altra parte i lunghi tempi di espletamento delle procedure concorsuali, oltre ad un sistema di nomina caratterizzato da una sostanziosa mobilità tra le sedi a danno di quelle più piccole e pertanto meno appetibili, hanno creato numerose sedi vacanti.

Alcuni segnali di attenzione per la complessa problematica rappresentata dall'indisponibilità di un numero di segretari sufficiente al fabbisogno degli enti, sono stati dati dal legislatore che ha provato a prendere in mano la situazione attraverso l'uso di decreti legge, deroghe ed eccezioni per aumentare il numero

---

<sup>37</sup> MITROTTI A., L'endemica tensione tra merit system e spoils system alla luce del ruolo dei Segretari comunali, 2020, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)

degli aspiranti segretari, oltre a facilitare l'ingresso in carriera dei vincitori di concorso, ad esempio la Legge del 28.02.2020 n. 8 di conversione del D.L. del 30.12.2019 n. 162 (decreto milleproroghe)<sup>38</sup>.

Di recente, il 15.01.2020, è stato richiesto un intervento normativo in grado di far fronte ad una vera e propria emergenza Segretari, che starebbe *paralizzando centinaia di Comuni italiani, impossibilitati a riunire la giunta, pubblicare un bando, assolvere agli adempimenti legali e amministrativi*<sup>39</sup>, mediante una mozione votata all'unanimità dalla Camera dei Deputati *“che sembra un passo in avanti verso la soluzione ad un problema organizzativo ed operativo molto rilevante: la carenza estrema di segretari, meno di 3.500 contro un fabbisogno potenziale di oltre 8.100 sedi”*<sup>40</sup>.

Nonostante sia stato ampliato il numero dei partecipanti attraverso sessioni aggiuntive, che hanno consentito di evitare i tempi altrimenti richiesti per l'indizione di una nuova procedura concorsuale e allo stesso tempo di dare una risposta più rapida alle pressanti richieste provenienti dai piccoli comuni privi di segretario e siano state concluse le procedure concorsuali con conseguente iscrizione all'albo di nuovi segretari, il problema non è ancora stato del tutto risolto. I numeri non sono ancora in grado di garantire la copertura delle sedi vacanti e gli ingressi in carriera sono ancora insufficienti soprattutto nelle Regioni del Nord in cui la situazione permane la più carente.

Le cause delle difficoltà dell'ingresso in carriera degli aspiranti segretari sono riconducibili anche all'interpretazione del bando di concorso che acconsente ai

---

<sup>38</sup> La legge ha, infatti, introdotto l'art. 16 ter che, onde sopperire con urgenza alla carenza di segretari comunali e quindi al fine di incrementare il numero di nuovi segretari disponibili ai fini dell'iscrizione all'albo, ha previsto al comma 5 una sessione aggiuntiva al sesto corso-concorso, in svolgimento al momento dell'approvazione della norma, con l'obiettivo di realizzare l'iscrizione di ulteriori 172 segretari nella fascia iniziale dell'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, oltre ai 224 già previsti dalla sessione ordinaria.

<sup>39</sup> Dichiarazione di Achille Variati, allora Sottosegretario all'Interno, Emergenza segretari comunali variati mozione unitaria risposta positiva paese, 15/01/2020 in [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it)

<sup>40</sup> OLIVIERI L., Segretari comunali il problema più grande resta lo spoil system, 22.01.2020, in [www.lagazzettadeglientilocali.it](http://www.lagazzettadeglientilocali.it)

vincitori di essere assunti anche in regioni diverse da quelle di assegnazione, ma allo stesso tempo i vincitori di concorso hanno difficoltà ad essere scelti dai sindaci che non hanno risorse economiche sufficienti per pagare un segretario titolare di sede che sarebbe interamente a carico del comune.

Negli ultimi decenni molti piccoli e medi comuni, per tamponare l'esigenza di avere coperta almeno in parte la sede del segretario con le relative funzioni previste dal TUEL e considerate le difficoltà economiche che permangono a carico dei comuni, hanno cercato di risparmiare sul segretario comunale, facendo largo uso delle segreterie di reggenza utilizzando convenzioni di segreteria. Le convenzioni di segreteria per uno stesso segretario sono aumentate in misura spropositata, snaturando di fatto l'istituto che dovrebbe rispondere ad un'esigenza di razionalizzazione e ottimizzare lo svolgimento delle funzioni.

Di conseguenza un Segretario comunale si trova a svolgere le importanti funzioni apicali, precedentemente esposte, in un arco temporale estremamente ridotto ad un paio di ore la settimana presso ciascun comune, dovendo necessariamente a sua volta ridurre il ruolo di direzione complessiva, riservandosi solo alle prestazioni di somma urgenza. Ne consegue uno svilimento della figura e della funzione del segretario *...che talvolta può anche essere figura scomoda, con quel fastidioso fardello dell'anticorruzione e quella antipatica fissazione di voler far rispettare le regole. Eppure c'è qualche politico consapevole che l'occhio attento di un segretario può prevenire giudizi contabili e contenziosi e magari trovare soluzioni operative, senza ricorrere a consulenze e pareri legali*<sup>41</sup>.

A tal riguardo, *“appare necessario sottrarre il convenzionamento delle sedi alla libera e incontrollata iniziativa dei sindaci. Una sua regolamentazione, con*

---

<sup>41</sup> FERRERO E., Il Segretario viaggiatore... e la lunga strada che ci ha portato fin qui, 2022, in [www.segretaricomunalivighenzi.it](http://www.segretaricomunalivighenzi.it)

*l'indicazione di precisi parametri, appare inevitabile per salvaguardare principi di buon andamento della p.a. e adeguatezza organizzativa degli enti*<sup>42</sup>.

Il procedimento di nomina di un nuovo Segretario per le sedi di segreteria convenzionate, viene avviato dal Sindaco del Comune Capo convenzione d'intesa con i Sindaci degli altri Comuni, nel rispetto della procedura. Il Sindaco del comune capofila può legittimamente decidere di non confermare il Segretario titolare della Convenzione, mentre non c'è la possibilità di non conferma o di revoca del Segretario per i Sindaci degli enti convenzionati, ma esclusivamente quella di recedere dalla Convenzione di Segreteria o di attivarne la procedura scioglimento. Pertanto la presenza di un Segretario comunale titolare preclude la possibilità ai Sindaci dei Comuni non capofila della convenzione, di richiedere al Ministero dell'Interno – Albo Nazionale dei Segretari comunali la pubblicizzazione dell'avvio della procedura di nomina di un nuovo Segretario comunale.

Il D.L. n. 4 del 2022 “Decreto Sostegni ter” ha consentito ai segretari di fascia C di accedere anche alle sedi di comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, se le procedure di individuazione del segretario siano andate deserte. Ricordando che i comuni sotto ai 5.000 abitanti sono circa il 70% del totale. *“Un modo per dire stop all'attribuzione di incarichi a tempo a dipendenti improvvisati talora come segretari, pensata nel 2019: scelta estremamente discutibile per l'assenza di selezioni nemmeno lontanamente paragonabili a quelle previste per l'accesso alla carriera e che avevano sortito anche l'effetto di bloccare l'ascesa di carriera ai segretari di fascia C”*<sup>43</sup>. Nel triennio 2020-2022 si aveva, infatti, sopperito alla carenza di Segretari incaricando dei vicesegretari.

Da ultimo, il testo della Legge di Bilancio per il 2023 prevede la possibilità di destinare le risorse del Fondo assunzioni PNRR (D.L. n. 152 del 2021) da 30

---

<sup>42</sup> SANNA A., Passato e presente del segretario comunale-provinciale. Excursus sullo status e ruolo della figura, 2007, in [www.segretarienticali.it](http://www.segretarienticali.it)

<sup>43</sup> OLIVERI L., Segretari comunali: 48 nuove assunzioni per fronteggiare 3.308 posti vacanti, 15.09.2022, in [www.asmel.eu](http://www.asmel.eu)

milioni di euro annui fino al 2026 (già destinato ai Comuni attuatori di progetti del Piano con popolazione fino a cinquemila abitanti, per assunzioni a tempo determinato di personale non dirigenziale) anche al fine di sostenere gli oneri derivanti dal trattamento economico dei Segretari comunali, con l'espressa finalità di assicurare la piena funzionalità e capacità amministrativa dei comuni nell'attuazione degli interventi e nella realizzazione degli obiettivi previsti dal PNRR.

Si noti, però, che si tratta di un "aiuto a scadenza", non di un intervento normativo strutturale idoneo sotto il profilo tecnico ed economico a dare un sostegno definitivo alle municipalità, e a detta dell'Unione Nazionale Segretari Comunali e provinciali (UNSCP) e delle maggiori sigle sindacali *"altre sono le strade da percorrere per risolvere la problematica carenza dei segretari ... che riguardano la fase concorsuale e i limiti alla spesa di personale degli Enti Locali"*<sup>44</sup>.

Nonostante gli ultimi interventi legislativi volti a individuare strumenti atti a dare risposta alla cronica carenza di segretari, la difficoltà nella disponibilità di segretari non trova ancora concreta soluzione, oltre alle problematiche esistenti per quanto riguarda la spesa del Segretario, che di fatto impediscono a molti Enti di potersi permettere la presenza di un Segretario comunale titolare.

Una possibile *"soluzione congrua al ruolo del Segretario comunale dipendente del Ministero dell'Interno, posto al Servizio del Comune da cui dipende funzionalmente, potrebbe essere quella di attribuire a ciascun Comune una quota aggiuntiva di risorse (progressivamente più elevata per gli Enti di minori dimensioni) all'interno del Fondo di Solidarietà Comunale, con destinazione vincolata: un trasferimento da rendicontare al termine dell'esercizio, da riconoscere unicamente agli Enti che nel corso dell'anno*

---

<sup>44</sup> Comunicato Stampa congiunto UNSCP, FP Cgil Cisl Uil, ferma contrarietà all'emendamento "salva piccoli comuni", del 25/01/2023, in [www.lagazzettadeglientilocali.it](http://www.lagazzettadeglientilocali.it)



*abbiano sostenuto oneri economici per Segretari comunali titolari di sede singola o convenzionata e da decurtare (in quanto spesa eterofinanziata) dal tetto di spesa del personale”<sup>45</sup>.*

*Oppure “per salvare i piccoli comuni sarebbe utile pensare alla funzione segretariale come funzione fondamentale e introdurla all’interno dei cosiddetti fabbisogni standard di spesa. In tal modo sarà evidente che la spesa è comunque sostenuta dallo Stato, ma attraverso un sistema di trasferimenti adeguati e dimensionati in base al numero degli abitanti, individuando magari dei limiti dimensionali entro cui queste funzioni possano essere adeguatamente svolte”<sup>46</sup>.*

### 2.3. Criticità e prospettive future – Dialogo con tre Segretari Comunali

Con l’occasione della stesura di questo elaborato, sono stati intervistati tre Segretari comunali, 2 di fascia A e 1 di fascia B, attualmente titolari di segreteria e con 3 o 4 sedi di segreterie convenzionate o a scavalco, con esperienza trentennale in tutto il territorio della Regione Veneto. Ai fini dell’elaborato si ritiene non necessario menzionarli, ma solamente riportarne il punto di vista, in risposta alle domande di base che si pone questa ricerca, cioè le criticità e le prospettive future.

Le interviste a Segretari in attività sono state sostanzialmente unanimi nell’affermare che la professione affronta quotidianamente delle difficoltà operative, confermando in buona sostanza le criticità riscontrate dall’approfondimento della materia precedentemente esposta, in particolare per

---

<sup>45</sup> IMPUSINO C., Spesa del Segretario comunale: una possibile soluzione strutturale, 05.12.2022 in [www.segretaricomunalivighenzi.it](http://www.segretaricomunalivighenzi.it)

<sup>46</sup> FERRERO E., Il Segretario viaggiatore... e la lunga strada che ci ha portato fin qui, 2022, in [www.leautonomie.asmel.eu](http://www.leautonomie.asmel.eu)

quanto riguarda il rapporto da gestire con la parte politica in virtù della fiduciarità dell'incarico e la carenza di personale.

È doverosa un'importante premessa, ci si è soffermati sull'indagine delle criticità, ma altrettanto unanime è stata la dichiarazione del fatto che si tratta di una professione interessante e svolta con passione, al servizio della collettività e della gestione della comunità. Inoltre è un lavoro che, se da una parte non dà stabilità e garanzia di una sede fissa a lungo termine, dall'altra è molto dinamico e permette di conoscere più aspetti delle diverse realtà del proprio territorio.

Tornando all'argomento della tesi, per quanto riguarda le criticità ne è emerso innanzitutto una distinzione tra comuni piccoli e medio grandi.

Dopo la Bassanini bis, con l'abolizione del parere di legittimità preventivo obbligatorio e con l'inserimento delle figure dei responsabili di servizio e posizioni organizzative, la funzione del Segretario non è più di gestione diretta, bensì di coordinamento e di consulenza giuridico-amministrativa, con molteplici compiti attribuiti dal CCNL e non solo dalla legge, con l'incombenza della predisposizione dei *Piani*, in particolare del PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione). Inoltre il Segretario è promotore di aggiornamento normativo. Quindi tante attività da svolgere, ma con grosse criticità operative per farlo.

Con la spending review, che ha fortemente limitato le assunzioni del personale della Pubblica Amministrazione, nell'ultimo decennio non si è vista la corrispondenza numerica tra nuove assunzioni e pensionamenti, pertanto il numero dei Segretari comunali è drasticamente calato rispetto alle sedi dei comuni da ricoprire creando tantissime segreterie vacanti. I Segretari si ritrovano così a ricoprire molte sedi contemporaneamente.

In aggiunta, soprattutto nei piccoli comuni, spesso tale figura è vista come un costo difficile da sostenere, ricordando però che il Segretario è figura obbligatoria prevista dall'ordinamento. Subentra dunque la necessità di ricorrere a segreterie in convenzione o a scavalco, per poche ore la settimana, difficili da seguire.

Inoltre, la carenza di personale si riscontra anche per i dipendenti degli altri livelli dell'ente. Il Segretario pertanto si ritrova a sopperire agli ambiti in difficoltà (e alle volte al personale che non è all'altezza) con un *"ruolo a geometria variabile"* in relazione alle diverse esigenze, necessità e obiettivi di ogni singolo Ente. Alle volte succede addirittura che la figura del Segretario venga annullata, soprattutto nei piccoli comuni dove non c'è una struttura, dovendo diventare a tutti gli effetti un responsabile di servizio, di conseguenza viene meno il coordinamento tra Amministrazione e il resto della struttura.

La Legge Madia, prevedendo la soppressione della figura del Segretario, ha fortemente svilito la percezione professione, soprattutto nei comuni medio-grandi, in relazione alla parte dirigenziale dell'ente, che tende a non considerarla necessaria. Si viene così a creare una difficoltà relazionale per il Segretario che ha l'incombenza del coordinamento, risulta infatti difficile *"coordinare chi non vuole farsi coordinare"*. Inoltre si riducono gli spazi d'azione dei Segretari, poiché i capi settore, a differenza dei primi che ricoprono più sedi, sono presenti in tutto l'orario di servizio nello stesso posto e quindi hanno capacità di azione su più fronti (sia con la parte politica, sia con il personale subordinato).

Dal 2013 il Segretario ha l'ulteriore incarico di essere RPTC con l'onere di adempimenti volti a sensibilizzare il personale e l'amministrazione dell'ente su tali argomenti, da entrambi non viene visto di buon occhio, forse ritenendolo più un peso e una perdita di tempo che un metodo di buona amministrazione.

Da questa funzione emerge una responsabilità oggettiva del Segretario, che è sobbarcato a molte altre funzioni e avrebbe la necessità di avere del personale dipendente dell'ente a supporto, cosa impossibile da chiedere alla parte politica dato che comporta ulteriori costi.

Sarebbe, invece, opportuno che questa importante funzione venisse svolta da organi esterni, tenendo soprattutto in considerazione la dipendenza funzionale e il rapporto fiduciario che intercorre con il vertice dell'ente da controllare.

Inoltre è necessario, ma spesso difficoltoso, trovare una situazione di equilibrio sia con la parte politica, che, in particolar modo nei grandi comuni, può essere pressata dai partiti per raggiungere determinati obiettivi, sia con la parte dirigenziale, che alle volte fa dell'ostruzionismo. Nel momento in cui si indica la corretta direzione da perseguire, può aleggiare la minaccia, più o meno velata, dell'eventuale revoca e della spiacevole messa in disponibilità.

I segretari fanno notare che la loro figura è inserita come "misera" unità di missione delle Prefetture le quali non entrano nel merito delle realtà comunali, ed essendo i Segretari in numero esiguo non c'è un vero e forte sindacato che si spenda a favore della categoria e che tratti con l'Aran per la contrattazione a livello nazionale.

Per quanto riguarda la dipendenza dal Ministero dell'Interno è necessario conservarla poiché contribuisce a rafforzare il ruolo di garante della legittimità. Mentre l'assegnazione del doppio ruolo, ovvero sia di responsabile di servizio, che spesso nei piccoli comuni il Segretario ricopre in via continuativa, è gravosa e non permette di esplicare pienamente i suoi compiti.

In generale i Segretari intervistati confidano in una maggiore valorizzazione e il giusto riconoscimento della figura professionale viste le numerose incombenze da affrontare a prescindere dall'entità dei comuni in cui si presta servizio.

## CAPITOLO 3

### CONCLUSIONI E PROSPETTIVE FUTURE

Il presente contributo offre una sintetica riflessione sulla particolare figura del Segretario comunale e provinciale per osservare l'attuale stato dell'arte della disciplina.

Dalla disamina appena esposta si nota che l'ordinamento del Segretario è stato interessato da un percorso evolutivo tormentato, che risulta ancora oggi non esaustivo.

La configurazione del ruolo del Segretario è iniziata sostanzialmente con l'unificazione d'Italia. All'epoca il Segretario veniva nominato dal Consiglio Comunale, tra coloro i quali fossero abilitati all'esercizio della professione attraverso il superamento di un concorso pubblico. In seguito, con la soppressione degli enti locali nel periodo fascista, il Segretario divenne un vero e proprio funzionario statale e tale rimase anche nel successivo periodo repubblicano.

Un'importante svolta ci fu con la Legge n. 127 del 1997, che attribuiva al Sindaco e al Presidente della provincia il potere di nomina del Segretario e affidava la gestione dell'Albo dei Segretari ad una neo istituita Agenzia. Il Segretario diventava dipendente di quest'ultima, la quale era comunque soggetta alla vigilanza del Ministero dell'Interno. Gli interventi legislativi autonomisti degli anni '90 confluirono nel decreto legislativo n. 267 del 2000: dall'articolo 97 all'articolo 106 viene disciplinata la figura del Segretario comunale e provinciale, delegando al CCNL quanto concerne al rapporto di lavoro.

Un'altra significativa tappa di questo percorso corrisponde al D.L. n. 78 del 2010 e la successiva legge di conversione n. 122 del 2010, la quale ha soppresso l'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari, in un'ottica di ripensamento dell'autonomia locale, ma anche in relazione alla spending review sostenuta in quegli anni, con il conseguente trasferimento al Ministero dell'Interno di ogni sua risorsa strumentale e personale. Il Segretario pertanto si ritrova nuovamente ad essere un funzionario statale. Le leggi n. 190 del 2012 e n. 33 del 2013 hanno ulteriormente implementato le funzioni del Segretario, af-

fidandogli, di norma, il ruolo di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Con la Legge Delega n. 124 del 2015 ci fu un tentativo di soppressione della figura del Segretario, che però non ebbe seguito.

Se le principali tappe dell'evoluzione normativa non sono difficili da individuare, risulta invece più complicato dare una precisa definizione del ruolo e della posizione amministrativa ricoperta dal Segretario in relazione all'ambivalenza tra il rapporto con l'ente territoriale dove presta servizio e il rapporto d'impiego con lo Stato.

*Infatti “La figura del Segretario ha sempre oscillato, nelle prospettazioni degli studiosi e nei successivi, diversi progetti di riforma, tra due distinti modelli. Un primo modello configura il Segretario come organo burocratico necessario, funzionario statale con attribuzioni di garanzia e, in qualche misura, controllo e indirizzo dello Stato-persona. L'altro modello è quello che rappresenta il Segretario come il massimo funzionario dell'ente, legato da rapporto fiduciario con gli amministratori, da cui è nominato, per autonoma scelta organizzativa, e, se del caso, anche revocato”<sup>47</sup>.*

Secondo la normativa rientrano tra le mansioni del Segretario compiti di controllo di legalità, di certificazione e di verbalizzazione, oltre a funzioni di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa agli organi politici in ordine alla conformità dell'azione amministrativa a leggi, statuto e regolamenti. Di recente sono stati aggiunti compiti nella fase di controllo della regolarità amministrativa e contabile e degli equilibri finanziari, oltre all'importante incarico di responsabile dell'anticorruzione e della trasparenza dell'attività amministrativa.

Pertanto, se ad una prima analisi della normativa sembra emergere il carattere tecnico-professionale e consultivo, quindi neutrale, della figura del Segretario

---

<sup>47</sup> DE GOTZEN S., L'affermazione di un carattere fiduciario è compatibile con le funzioni del segretario comunale?, 2019, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

che si compie attraverso un controllo sulla rispondenza alle leggi e in una collaborazione tecnico giuridica ed amministrativa che non richiede consonanza politica, in considerazione del rapporto d'impiego con lo Stato, resta aperta la questione della nomina fiduciaria da parte del vertice politico.

Da sempre la figura apicale del Segretario è stata, infatti, fonte di dibattito a causa della sua composizione ibrida da una parte statale e dall'altra locale. In particolare in relazione al rapporto di fiduciarità con l'Amministrazione politica locale voluto dalla Bassanini bis e il relativo meccanismo dello spoils system che lega l'incarico al mandato politico.

La giurisprudenza è intervenuta più volte sul tema, se dapprima l'orientamento evidenziava la neutralità e l'imparzialità per figure tecnico-professionali, di recente la sentenza n. 23 del 2019, ha sottolineato invece la legittimità del rapporto di fiduciarità del Segretario, dando copertura istituzionale alla Riforma Bassanini bis.

La sentenza sostiene la natura fiduciaria della figura del Segretario, che si ricava esclusivamente dalla nomina da parte del Sindaco e dalla previsione della sua decadenza automatica qualora non venga confermato.

Sarebbe allora logico ritenere che il Segretario, in virtù della sua posizione apicale e della stretta collaborazione con il Sindaco, fosse un dipendente comunale come lo sono i membri degli uffici di diretta collaborazione, ma si tratta di un meccanismo "atipico" di spoils system, che non richiede una personale adesione agli obiettivi politico-amministrativi del Sindaco.

*"Non vi sono norme che esplicitamente configurino il segretario come organo fiduciario partecipante all'elaborazione dell'indirizzo politico, mentre le norme espresse fanno riferimento alla sua particolare funzione tecnico giuridica in numerosi ambiti"<sup>48</sup>.*

---

<sup>48</sup> DE GOTZEN S., L'affermazione di un carattere fiduciario è compatibile con le funzioni del segretario comunale?, 2019, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

Opinioni contrarie all'applicazione dello spoils system nei confronti del Segretario sostengono che le funzioni di garante della legittimità comportano la necessità di tenerlo fuori da possibili arbitri politici, a tutela dell'interesse pubblico, infatti *“Il segretario dovrebbe essere messo al riparo da meccanismi (come lo spoils system) potenzialmente in grado di pregiudicare l'esercizio indipendente delle proprie nevralgiche funzioni di oggettiva collaborazione, assistenza, consulenza, coordinamento, nonché di sovrintendenza amministrativa nei confronti degli organi dell'ente; attività tutte finalizzate, in buona sostanza, a garantire effettivamente la possibilità che la costituzionalmente riconosciuta Autonomia comunale possa spiegarsi nel migliore è legittimo dei modi”*<sup>49</sup>.

Quindi si rappresenta la necessità costituzionale di assicurare l'indipendenza delle funzioni esercitate dal Segretario in forza di un rapporto di ufficio che intercorre con il Ministero dell'Interno e che come tale non dovrebbe essere condizionato dai rapporti personali che il Segretario è fisiologicamente e costantemente tenuto a mantenere con il Sindaco e la giunta.

Questa esigenza è emersa anche dai colloqui intrattenuti con i Segretari comunali in attività, i quali ravvisano che alla base della difficoltà di operare in piena libertà e indipendenza ci sia proprio il legame fiduciario col Sindaco.

La carenza di organico dei Segretari negli anni è diventata cronica, come precedentemente esposto, da una parte a causa della non sostituzione dei Segretari posti in quiescenza e dall'altra parte a causa dei costi per il trattamento economico del Segretario a carico degli enti. Costi difficili da sostenere in particolar modo per i piccoli comuni, che rappresentano numericamente la grande maggioranza dei comuni italiani e che hanno maggiormente bisogno di affidarsi ad una figura di alta specializzazione. I

---

<sup>49</sup> MITROTTI A., L'endemica tensione tra merit system e spoils system alla luce del ruolo dei Segretari comunali, 2020, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it)



recenti interventi per sopperire alla mancanza di Segretari non sono stati sufficienti e non hanno trovato una soluzione definitiva alla criticità.

Inoltre c'è da considerare la carenza generale dei dipendenti pubblici dell'ente locale che produce ulteriori difficoltà operative, in quanto il Segretario è costretto a sostituirsi a loro, non riuscendo così a svolgere pienamente il proprio lavoro.

L'unicità e le funzioni della figura del Segretario non possono rappresentare un problema, ma il punto di partenza per approdare ad un nuovo quadro normativo e contrattuale che ridisegni la figura del Segretario in modo chiaro, coerente ed autorevole. È necessario togliere dall'attuale ambito ibrido ed incerto la figura del Segretario e ridefinire la disciplina sia per quanto riguarda le modalità assunzionali, sia per lo svolgimento delle funzioni in modo coerente all'incarico che si vuole dare al Segretario, meglio se tenendo in considerazione le dimensioni e la tipologia dell'ente di servizio.

Dalla disamina appena proposta, emerge dunque in modo chiaro che, al di là delle criticità, il Segretario, comunale e provinciale, rappresenta una figura che ha accompagnato l'Ente locale sin dalle sue origini e la cui disciplina è stata la conseguenza del diverso modo di interagire, negli anni, dei rapporti tra la Politica e l'Amministrazione.

Si evince dalla normativa e dallo sviluppo delle funzioni assegnate al Segretario che si tratta di una figura professionale di elevata qualificazione giuridica, istituzionalmente preposta a garantire la conformità dell'azione amministrativa degli enti locali alle norme vigenti.

Proprio per questo, a parere di chi scrive il presente elaborato, non potendo di certo dare soluzioni concrete in questa sede, si auspica che la figura del Segretario venga presa in considerazione dagli organi competenti, per una sua meritata valorizzazione, volta soprattutto a dare maggiore autorevolezza al ruolo.

Spesso la classe politica, che è elettiva, professionalmente non appartiene al mondo della Pubblica Amministrazione che, come si sa, è diversa dall'impiego privato o dal mondo dell'imprenditoria, pertanto potersi confrontare con una figura altamente specializzata per indirizzare in modo legittimo i propri obiettivi politici è sicuramente utile al positivo raggiungimento dei risultati.

Alle volte l'Amministrazione tende a considerare la figura del Segretario come un intralcio ed un costo. Valorizzare la figura del Segretario significa piuttosto considerarlo come un investimento. Se il Segretario, infatti, riesce ad esprimersi in tutta la sua potenzialità e quindi a far girare in modo efficace ed efficiente la macchina della Pubblica Amministrazione, c'è anche un ritorno economico.

A tutto questo restano sottese al Segretario, oltre che un alto livello di competenza professionale, delle doti relazionali personali per sapere mantenere il giusto equilibrio tra la parte politica e quella dei dipendenti dell'ente in cui presta servizio.

## BIBLIOGRAFIA - SITOGRAFIA

BIGNONE A., L'insostenibilità della contrattazione collettiva dei Segretari comunali e provinciali per il Ministero dell'Interno, 2022, in [www.segretaricomunalivighenzi.it](http://www.segretaricomunalivighenzi.it)

BOGGERO G., I segretari comunali restano "tra color che son sospesi": lo spoils-system non lede l'imparzialità della pubblica amministrazione, 2019, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it);

CASSETTA E., Compendio di diritto amministrativo, 2014, Giuffrè editore;

CECCOLI P., CARINI S., RADAELLI P., SAVASTA M., il segretario comunale e provinciale , 2021, Key editore;

DE CARLO E., Il segretario comunale: figura storica, ancora attuale, specie per i comuni più piccoli, 2018, in [www.lapostadelsindaco.it/servizi-pubblica-amministrazione](http://www.lapostadelsindaco.it/servizi-pubblica-amministrazione);

DE GOTZEN S., L'affermazione di un carattere fiduciario è compatibile con le funzioni del segretario comunale?, 2019, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it);

DIQUATTRO G., Il ruolo del Segretario generale nell'ente locale dopo le riforme. Funzioni, status, criteri di selezione, di formazione e di scelta da parte dell'ente, 2004, in *Le Istituzioni del Federalismo*;

FERRERO E., Il Segretario viaggiatore... e la lunga strada che ci ha portato fin qui, 2022, in [leautonomie.asmel.eu](http://leautonomie.asmel.eu);

GAMBARDELLA F., Lo spoil system dei segretari comunali nella recente giurisprudenza costituzionale tra fiduciarità e apicalità, 2020, in [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com);

IMPUSINO C., Spesa del Segretario comunale: una possibile soluzione strutturale, 05.12.2022 in [www.segretaricomunalivighenzi.it](http://www.segretaricomunalivighenzi.it);

LUCCA M., Le competenze aperte del segretario comunale, 2022, in [www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it);

MITROTTI A., L'endemica tensione tra merit system e spoils system alla luce del ruolo dei Segretari comunali, 2020, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it);

MITROTTI A., Considerazioni sulla tormentata figura del segretario comunale dopo la sentenza n. 23 del 2019 della Corte Costituzionale, 2020, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

OLIVIERI L., Ok allo spoils system dei segretari comunali, 2019, in [www.italiaoggi.it](http://www.italiaoggi.it)

OLIVIERI L., Segretari comunali il problema più grande resta lo spoil system, 22.01.2020, in [www.lagazzettadeglientilocali.it](http://www.lagazzettadeglientilocali.it);

OLIVERI L., Segretari comunali: 48 nuove assunzioni per fronteggiare 3.308 posti vacanti, 15.09.2022, in [www.asmel.eu](http://www.asmel.eu);

SANNA A., Passato e presente del segretario comunale - provinciale excursus sullo status e ruolo della figura, 2007, in [www.segretarientilocali.it](http://www.segretarientilocali.it);

SCALA A., L'inapplicabilità della riforma Madia ai segretari comunali, 2016, in [www.segretaricomunalivighenzi.it](http://www.segretaricomunalivighenzi.it);

SIMONE Ed., Istruttore e collaboratore Professionale Area amministrativa Enti Locali, 2022, edizione Simone;

[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it);

[www.dait.interno.gov.it](http://www.dait.interno.gov.it);

[www.entionline.it](http://www.entionline.it);

[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it);

[www.lagazzettadeglientilocali.it](http://www.lagazzettadeglientilocali.it);

[www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it);

[www.lexitalia.it](http://www.lexitalia.it);

[www.publika.it](http://www.publika.it);

[www.segretarientilocali.it](http://www.segretarientilocali.it).