



# IL SEGRETARIO COMUNALE TRA NECESSITA' DI INDIPENDENZA E DIPENDENZE

**Daniele Marrama<sup>1</sup>**

Professore associato di Diritto Amministrativo  
Università degli Studi di Napoli Federico Secondo  
(Italia)

## **Resumen:**

Il lavoro inizia con la ricerca delle radici della figura del Segretario comunale già all'interno dei Comuni del Medioevo. Viene individuato il momento in cui ha fatto la sua comparsa la figura per come viene oggi considerata e si descrive il contesto in cui questo è accaduto. Nella successiva analisi, concentrata sulla situazione contemporanea, viene in evidenza la difficile situazione in cui operano i Segretari comunali, funzionari statali che hanno un rapporto funzionale fiduciario con i Sindaci e con le loro Giunte.

## **Palabras clave:**

Costituzione italiana; Comuni; Segreteria comunale; indipendenza e dipendenze

## **Abstract:**

The work begins with the research into the roots of the figure of the municipal Secretary already within the municipalities of the Middle Ages. It identifies the moment when the figure appeared as it is considered today and describes the context in which this occurred.

---

1

Recibido: 15/10/2025

Aceptado: 25/11/2025

Publicado en línea: 19/12/2025



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)  
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254  
NÚMERO 29

Julio 2025 – Diciembre 2025



In the subsequent analysis, focused on the contemporary situation, the difficult circumstances in which municipal Secretaries operate are highlighted; they are state officials who have a functional and fiduciary relationship with the Mayors and their Councils.

**Key words:**

Constitution; Municipalities; Municipal Secretary; independence and dependencies.



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)  
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254  
NÚMERO 29

Julio 2025 – Diciembre 2025

## Sumario

### *Introduzione*

*Il Segretario comunale nel Regno sardo-piemontese;*

*Il Segretario comunale nel Regno d'Italia; Il Segretario comunale nell'Italia repubblicana;*

*Il Segretario comunale dopo la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione.*



Atribución, No Comercial, Sin Derivadas:

Revista Iberoamericana de Gobierno Local by CIGOB is licensed under [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)  
No se permite un uso comercial ni la generación de obras derivadas.

RIGL. ISSN: 2173-8254  
NÚMERO 29

Julio 2025 – Diciembre 2025

## I) INTRODUZIONE

Già a partire dal Medioevo, i differenti ordinamenti dei Comuni italiani iniziarono ad avvertire la necessità di introdurre nelle loro organizzazioni una figura deputata a funzioni di certificazione e di pubblica fede; quasi sempre una persona fisica cui erano affidati (di regola a titolo professionale) compiti di: verbalizzazione delle riunioni delle differenti assemblee o adunanze, aggiornamento, tenuta e conservazione dei vari registri comunali, rogito dei contratti di cui il Comune era parte e redazione degli atti dotati di fede pubblica.<sup>2</sup>

Durante la prima grande ondata di urbanizzazione – in corrispondenza con la progressiva soggettivizzazione dell’ente comunale – le strutture del potere locale furono sostanzialmente costrette ad introdurre meccanismi ordinatori per lo più connessi alle esigenze di sistematizzazione della imposizione e raccolta dei tributi locali e delle imposte.<sup>3</sup>

In contesti sociali sempre più articolati, la crescente e pluriforme pretesa impositiva richiedeva un adeguato livello di certezza giuridica, soprattutto in un’ottica di riconoscimento e legittimazione del soggetto impositore.

Alla luce di ciò, si può ben affermare come gli “antenati” degli odierni Segretari comunali avessero prevalentemente funzioni di ordine e certificazione direttamente connesse alla soggettivizzazione dell’ente comunale. Nei secoli seguenti – a prescindere dall’andamento sinusoidale del fenomeno dell’urbanizzazione<sup>4</sup> – queste figure andarono a consolidarsi e la loro presenza divenne sempre più costante e riconosciuta. Il loro era sostanzialmente un *munus* pubblico che esercitavano in virtù di un atto di investitura del potere costituito.

---

<sup>2</sup> Sulla nascita degli ordinamenti comunali la dottrina è ampia: W. GOETZ “*Le origini dei comuni italiani*”, Milano, 1965; L. MANNORI – B. SORDI “*Storia del diritto amministrativo*”, Bari, 2001; F. MENANT “*L’Italia dei comuni (110-135)*”, Roma 2020; E. OCCHIPINTI “*L’Italia dei comuni. Secoli XI-XIII*”, Roma, 2021.

<sup>3</sup> Alcuni storici - italiani e stranieri - hanno sottolineato come, nei Comuni italiani del medioevo, la nascita della burocrazia comunale si sia verificata in dipendenza di esigenze erariali: A. GROHMANN “*L’imposizione diretta nei comuni dell’Italia centrale nel XIII secolo. La Libria di Perugia del 1285*”; P. MAINONI “*Finanza pubblica e fiscalità nell’Italia centro-settentrionale fra XIII e XV secolo*”, in *Studi storici*, Anno 40, n. 2 “*I Cistercensi nell’Italia delle città*”, 1999, pp. 449 e ss.; M. GIANTEMPO “*Prima del debito. Finanziamento della spesa pubblica e gestione del deficit nelle grandi città toscane (1200-1350)*”, Firenze, 2000.

<sup>4</sup> E’ noto come, nel corso del Medioevo, il processo di urbanizzazione subì interruzioni e anche periodici decrementi in corrispondenza di carestie e di epidemie.

Ma la figura specifica del Segretario comunale fece la sua comparsa ufficiale vari secoli dopo in alcuni Stati preunitari della penisola italiana.<sup>5</sup>

Anche alla luce di ciò e del ruolo referenziale che l'ordinamento sardo-piemontese ha avuto rispetto alla nascita dello Stato italiano - prima di concentrare l'attenzione sulle problematiche che oggi riguardano in Italia la figura del segretario comunale - sembra necessario tratteggiare a grandi linee quella che era la figura del segretario comunale nello Stato dei Savoia.

## II) Il segretario comunale nel Regno sardo-piemontese

Come si avrà modo di constatare, il filo conduttore delle seguenti riflessioni si concentrerà sul ruolo baricentrico che la figura del Segretario comunale ha sempre svolto (forse anche *oborto collo*) all'interno delle dinamiche dell'ordinamento italiano relative al rapporto centro-periferia.<sup>6</sup>

In quest'ottica, non si può non evidenziare come, sull'onda delle prime embrionali aperture verso quelle realtà che oggi definiamo autonomie territoriali contenute nello Statuto albertino,<sup>7</sup> lo Stato sardo-piemontese - pur iscrivendosi a pieno titolo nel monismo tipico degli ordinamenti ottocenteschi - presentava alcune (quantomeno) formali attenzioni verso le comunità minori in generale e verso i Comuni in particolare.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Nel Regno delle Due Sicilie, il Regolamento Comunale del 1840 e vari regolamenti municipali specifici prevedevano esplicitamente la figura del segretario comunale. Stesso discorso per il Regno sardo-piemontese che, agli artt. 99 e seguenti della prima legge generale comunale-provinciale (R.D. n. 807 del 07.10.1848) stabiliva come in ogni Comune dovesse esserci un segretario comunale. Nel Granducato di Toscana, una figura analoga a quella del Segretario comunale era prevista a far data dalle riforme comunitative leopoldine di fine '700. Durante la fase di dominazione austro-ungarica, nel Regno lombardo-veneto, un'ordinanza imperiale del 1848 istituì presso ogni Comune la figura del Gemeindegemeinsekretär (Segretario municipale).

<sup>6</sup> Un rapporto che, nelle differenti macrofasi vissute dal richiamato ordinamento, ha assunto connotazioni differenti: origine-derivati (nello Stato liberale); ordinante-ordinati (nel ventennio fascista) e autonomia-autonomie (nell'Italia repubblicana).

<sup>7</sup> Lo Statuto albertino venne concesso dal Re Carlo Alberto in data 04.03.1948 sull'onda dei noti moti rivoluzionari verificatisi nel Regno in quel medesimo anno.

<sup>8</sup> Già alcuni mesi prima della concessione dello Statuto albertino - con l'Editto del Re del 27.11.1847 - lo Stato sardo-piemontese aveva dichiarato il suo intendimento di aprire una fase nuova nei rapporti tra il centro e la periferia. Nelle premesse del R.D. n. 807 del 07.10.1948 si leggeva, infatti: "*Considerato che l'Editto 27 novembre 1847 ordinato a preparare i popoli del Regno e condurli progressivamente al sistema del libero governo, non trovasi più in tutto consentaneo cogli ordini costituzionali ora in vigore, e non ha potuto attuarsi nell'epoca prefissa.*".

La prima legge generale comunale-provinciale (Regio Decreto n. 807 del 07.10.1848) stabiliva, infatti, che ogni Comune doveva essere amministrato da: un Consiglio comunale (organo rappresentativo della comunità eletto a suffragio particolare),<sup>9</sup> un Consiglio delegato (in sostanza, l'organo che noi oggi definiamo la Giunta comunale), un Sindaco (nominato dal Re tra gli eletti al Consiglio comunale) e uno o più Vice-Sindaci.

Come già anticipato, in questa legge generale fece la sua comparsa – per la prima volta nella sua attuale denominazione – il Segretario comunale. Quest'ultimo doveva essere presente in ogni Comune e veniva nominato dal Consiglio comunale.

Tre sono gli elementi che, per l'economia del presente studio, destano maggiore interesse negli articoli della predetta legge dedicati ai Segretari comunali (art. 99-106): in primo luogo che – come già evidenziato – la competenza per la loro nomina spettava ai Consigli comunali, in secondo luogo, che ad essi spettavano unicamente funzioni certificatorie e di ordine,<sup>10</sup> e, da ultimo, che – com'era normale in un ordinamento caratterizzato da una forte connotazione gerarchica tra centro e periferia – il loro operato era sottoposto al controllo diretto di un'autorità statale (il c.d. Intendente provinciale) che disponeva di poteri di sostituzione da esercitarsi mediante soggetti che oggi definiremmo *commissari ad acta*.<sup>11</sup>

In quel contesto, pertanto, i Segretari comunali erano diretta espressione delle comunità locali, non godevano di una posizione gerarchicamente superiore rispetto ai

---

<sup>9</sup> Come è noto, l'elettorato attivo era al tempo riservato esclusivamente ai cittadini maschi che concorrevano al pagamento dei tributi locali ed a quelli che ricoprivano determinate cariche in seno alla comunità (membri delle Accademie e delle Camere di Commercio e Agricoltura, impiegati civili e militari del Regno, militari fregiati di decorazioni per tratti di valore, decorati di medaglie per tratti di coraggio o umanità, coloro che avevano riportato i massimi gradi accademici delle diverse Facoltà nelle università dello Stato, professori di metodo, maestri elementari muniti di diploma delle scuole di metodo, procuratori e notai approvati, geometri, liquidatori, farmacisti, sensali ed agenti di cambio legalmente nominati, commercianti, fabbricatori, esercenti professioni o arti industriali, meccaniche o anche marittime).

<sup>10</sup> Art. 100: "Incumbe ai Segretarii l'obbligo: 1° Di assistere a tutte le adunanze di Consigli comunali e delegati, con redigerne le deliberazioni. 2° Di compilare le liste e i ruoli, di cui è cenno nell'art. 98, n° 2 (liste elettorali, ruoli delle imposte dirette e delle contribuzioni speciali, ruoli riguardanti il servizio della leva e le somministrazioni militari ndr.). 3° Di procedere sotto la direzione dei Sindaci all'ordinamento dell'archivio comunale, e di tener regolarmente il protocollo, e i registri prescritti. 4° Di attendere nel modo, che loro verrà indicato, alla spedizione di tutti i lavori comunali statistici, od altrimenti ordinati. 5° Di spedire regolarmente i diversi lavori periodici dai veglianti regolamenti prescritti."

<sup>11</sup> Art. 105: "Potrà l'Intendente assicurarsi per mezzo di delegati speciali della regolarità del servizio dei Segretari, e dei Cadastrari (funzionari deputati alla cura dei registri immobiliari e dell'esazione delle imposte sui beni immobili ndr.). In caso di negligenza, o di omissione per parte dei medesimi nel disimpegno delle incumbenze loro affidate, potrà l'Intendente spedire a loro spese un Commissario sul luogo, per la spedizione degli affari in ritardo."

dipendenti comunali, non risultavano inseriti nell'organigramma delle Amministrazioni ma erano comunque sottoposti al controllo esterno di un funzionario statale, dotato di poteri sostitutivi e – da un certo punto di vista – anche sanzionatori nei loro confronti.<sup>12</sup>

Nei limiti del possibile, ciò che emergeva dalla prima legislazione dello Stato sardo-piemontese era una sostanziale continuità con l'esperienza dei Comuni medievali; i Segretari comunali, infatti – pur presenti in via obbligatoria in ogni Comune – non figuravano tra gli organi comunali, si collocavano per c.d. all'esterno rispetto agli elementi costitutivi dell'organizzazione municipale ed erano qualcosa di simile a dei notai, al servizio esclusivo dell'ente.<sup>13</sup>

Il loro era ancora un ruolo esclusivamente di ordine e di certificazione, certamente indispensabile in un'organizzazione complessa dotata di molto embrionali profili di autonomia ma che ancora concentrava quasi del tutto la sua attenzione sul Regno; pertanto, al di là dei profili del controllo statale, si può affermare che il quadro embrionale che veniva fuori da quell'impianto aveva una sua coerenza interna e alcuni profili di sistematicità.

Tale situazione cambiò drasticamente con l'approssimarsi dell'unificazione del Regno d'Italia; in funzione di un processo espansionistico ormai prossimo e pressoché certo, il Regno sardo-piemontese – con il Regio Decreto n. 3702 del 1859 (seconda legge generale comunale-provinciale) – intervenne alquanto drasticamente sulla struttura organizzativa dei Comuni e delle Province, nell'ottica di rinforzare esplicitamente la loro dipendenza diretta dallo Stato.

Tutto il territorio del Regno sabauda venne suddiviso in Province, Circondari, Mandamenti e Comuni. Rispetto a questi ultimi, molto significativamente, l'art. 11<sup>14</sup>- nel definire la composizione dell'ente – citava il Consiglio comunale e la Giunta municipale, ma non faceva cenno alcuno alla figura del Sindaco.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Gli adempimenti del Commissario venivano fatti a spese dei Segretari.

<sup>13</sup> Al punto 4 dell'art. 74 del R.D. 807 del 1848 emergeva in maniera indiretta anche un'ulteriore competenza in capo ai Segretari comunali in quanto si stabiliva che il Sindaco apponeva il suo visto a tutti gli atti autenticati dal Segretario.

<sup>14</sup> Articolo 11, R.D. n. 3702 del 1859: “1. Ogni Comune ha un Consiglio comunale ed una Giunta municipale. 2. Deve inoltre avere un Segretario ed un Ufficio comunale. 3. Più Comuni possono prevalersi dell'opera di uno stesso Segretario, ed avere un solo archivio.”

<sup>15</sup> Il primo riferimento al Sindaco si ritrovava solo all'art. 94 (“*Il Sindaco è capo dell'Amministrazione comunale ed Ufficiale del Governo*”). Con ogni probabilità, tale espunzione della figura del Sindaco (che continuava ad essere individuato dal Sovrano tra i consiglieri comunali) dall'articolo descrittivo degli elementi costitutivi dei Comuni ed il suo inserimento nella parte del Decreto afferente la struttura

L'intendimento inespreso ma più che evidente nell'impianto generale della legge di "attrarre" anche figurativamente il Sindaco nella sfera di controllo del Regno si tradusse nella sua espunzione dall'elenco degli elementi costitutivi dell'ente locale.

Per quanto attiene, invece, alla figura dei Segretari comunali, il R.D. n. 3702 – a differenza di quanto visto con riferimento al R.D. 807 del 1848 – non conteneva un gruppo di articoli dedicati esclusivamente ai Segretari comunali e alcuni riferimenti a questi ultimi ed a loro specifiche mansioni comparivano sporadicamente all'interno di articoli deputati alla disciplina di diverse fattispecie.<sup>16</sup>

Alla luce di ciò, è possibile affermare che, con riferimento ai Segretari comunali, la seconda legge comunale-provinciale ha rappresentato un passo indietro rispetto alla loro valorizzazione.

### III) Il Segretario comunale nel Regno d'Italia

A seguito dell'unità d'Italia, l'impianto generale del R.D. 3702 del 1859 – che, come si è già evidenziato, era stato impostato proprio nell'ottica dell'ormai imminente piemontesizzazione dell'Italia - venne sostanzialmente confermato nell'allegato A "Legge comunale e provinciale" della legge 2248 del 1865, anche nota come legge di unificazione amministrativa del Regno.

Ed infatti, anche in questa fondamentale legge, non furono previsti articoli specificatamente dedicati alla figura del Segretario comunale e, ancora una volta, estemporanei richiami ad essa figuravano solo in disposizioni riguardanti i più disparati argomenti.<sup>17</sup>

---

organizzativa dell'ente erano mirati a rafforzare l'immagine del Sindaco come elemento quasi esogeno dall'ente e braccio operativo dello Stato.

<sup>16</sup> Tale circostanza non deve destare meraviglia in quanto coerente con un impianto generale improntato ad una rigidissima gerarchia tra i diversi livelli di governo che vedeva con sospetto anche quelle semplici funzioni di certificazione e rogatorie assegnate dal Decreto del 1848 a soggetti che – pur se sottoposti al controllo degli Intendenti provinciali – risultavano comunque espressione della comunità locale. I richiamati riferimenti ai Segretari comunali erano presenti nei seguenti articoli: 11 (precisava che un Segretario comunale doveva essere presente in ogni Comune), 71 (stabiliva che nell'Ufficio di Segreteria di ogni Comune doveva essere conservata - e certificata come tale - una copia del processo verbale relativo alle consultazioni elettorali), 111 (individuava la spesa relativa allo stipendio del Segretario comunale come spesa obbligatoria per il Comune) e 119 (prescriveva che, oltre che dal Sindaco e da un Assessore, i mandati di spesa dovevano essere sottoscritti anche dal Segretario comunale).

<sup>17</sup> Anche in questo testo legislativo i riferimenti ai Segretari comunali erano presenti nei seguenti articoli: 11 (precisava che un Segretario comunale doveva essere presente in ogni Comune), 71 (stabiliva che nell'Ufficio di Segreteria di ogni Comune doveva essere conservata - e certificata come tale - una copia

Ciò non di meno, non sarebbe corretto desumere che da questa innegabile contrazione del numero di disposizioni legislative sulle funzioni dei Segretari comunali che indubitabilmente caratterizzò il Regio Decreto del 1859 e l'allegato A della legge 2248 del 1865 rispetto al Regio Decreto del 1848 sia derivato un effettivo ridimensionamento del carico di lavoro dei Segretari; le funzioni da essi espletate, infatti, furono esattamente le stesse precedentemente dettagliate nell'art. 100 del R. D. n. 807 del 1848, ma i legislatori successivi, evidentemente, ritennero che tali compiti dovessero essere dati per presupposti e non meritassero di comparire in testi legislativi di carattere generale.

Lo stesso discorso vale per il R.D. 5921 del 1889 con il quale – a 24 anni di distanza dalla legge di unificazione amministrativa del Regno – il legislatore statale riformò la disciplina degli enti locali.<sup>18</sup> La fonte in questione è meritevole di attenzione in quanto – per la prima volta – in essa sono disciplinati temi legati al rinnovo nella carica, alla possibilità di licenziamento del Segretario comunale e alla giustiziabilità di quest'ultimo atto.<sup>19</sup>

Ma il R.D. appena richiamato<sup>20</sup> risulta importante anche per altri quattro differenti motivi: a) in primo luogo, perché, rispetto ad esso, il legislatore statale – per la prima volta – emanò un Regolamento di attuazione (R.D. 6107 del 1889) nel quale, a distanza di quarantuno anni dal R.D. del 1848, ricomparve un'elencazione di dettaglio dei compiti del Segretario comunale insieme alle disposizioni per l'accesso alle funzioni e per la loro

---

del processo verbale relativo alle consultazioni elettorali), 111 (individuava la spesa relativa allo stipendio del Segretario comunale come spesa obbligatoria per il Comune) e 119 (prescriveva che, oltre che dal Sindaco e da un Assessore, i mandati di spesa dovevano essere sottoscritti anche dal Segretario comunale).

<sup>18</sup> Nel decreto appena richiamato i riferimenti alla figura del Segretario comunale figuravano negli articoli: 12 (precisava che un Segretario comunale doveva essere presente in ogni Comune), 83 (stabiliva che nell'Ufficio di Segreteria di ogni Comune doveva essere depositato un esemplare autentico dei verbali elettorali e che nella medesima Segreteria dovevano rimanere depositati per otto giorni – con diritto di ogni elettore di prenderne conoscenza - le liste elettorali delle sezioni contenenti il riscontro dei voti), 145 (individuava la spesa relativa allo stipendio del Segretario comunale come spesa obbligatoria per il Comune) e 154 (prescriveva che, oltre che dal Sindaco e da un Assessore, i mandati di spesa dovevano essere sottoscritti anche dal Segretario comunale).

<sup>19</sup> Art. 12, comma 4 del R. D. n. 5921 del 1889: "Il Segretario comunale nominato per la prima volta dura in ufficio due anni, le conferme successive devono essere date almeno per sei anni. Egli può essere licenziato prima del termine pel quale fu nominato, senza deliberazione motivata presa dal consiglio comunale con l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri. Contro tale deliberazione è ammesso ricorso alla giunta provinciale amministrativa, e dalla decisione di questa, al Consiglio di Stato."

<sup>20</sup> Che, in un'ottica più generale, si manifesta degno di attenzione per il fatto che all'art. 123 prevede che, per i Comuni con popolazione pari o superiore a 10 mila abitanti, il Sindaco venisse eletto a scrutinio segreto dal Consiglio comunale tra i suoi componenti.

nomina;<sup>21</sup> b) in secondo luogo, in esso ricomparve un gruppo di disposizioni integralmente destinate alla figura del Segretario comunale (artt. 31-37); c) in terzo luogo, perché venne previsto che alla carica di Segretario comunale si accedesse mediante un concorso pubblico gestito dal Ministero degli Interni mediante le Prefetture competenti per territorio;<sup>22</sup> d) in quarto luogo, perché venne reintrodotta la possibilità per i Prefetti competenti per territorio di inviare commissari *ad acta* per sopperire ad inerzie o negligenze del Segretario comunale e dei dipendenti addetti all'Ufficio di Segreteria.<sup>23</sup>

Tra gli aspetti appena indicati, quello che appare maggiormente significativo nelle dinamiche del presente lavoro è certamente l'introduzione dell'obbligo di accesso mediante un concorso (*recte* esame) gestito dal Ministero dell'interno per il tramite delle prefetture territorialmente competenti; la novità in questione, infatti, rappresentò la prima tappa di un lento percorso di progressivo distacco del Segretario comunale dalla comunità di riferimento per attrarlo nell'orbita statale, in generale e del Ministero dell'interno, in particolare.

Nel 1898 – con R.D. n. 164 – venne adottato il primo testo unico della legge comunale e provinciale e, l'anno successivo (con R.D. n. 394) venne approvato il relativo

---

<sup>21</sup> Art. 34, comma 1 del R. D. n. 5921 del 1889: “Il segretario è responsabile di ogni incombenza che debba essere disimpegnata dall'ufficio comunale” e art. 35: “In ogni comune il segretario deve tenere in corrente i registri indicati nella tabella 1 annessa al presente regolamento, oltre quelli prescritti da leggi e regolamenti. Devono inoltre tenere in ordine cronologico: 1° Gli originali delle deliberazioni del Consiglio e della Giunta, i quali devono essere legati in modo da impedirne lo smarrimento o la dispersione; 2° Gli originali delle liste elettorali di ciascun anno approvate dall'autorità competente; 3° Le leggi e i decreti del Regno appartenenti all'edizione ufficiale e il bollettino della prefettura; 4° I bilanci o stati presuntivi; 5° I conti consuntivi; 6° I ruoli delle tasse comunali, non che quelli degli appartenenti al comune tenuti a prestazioni militari; 7° I libri od atti relativi al censo o catasto, sempreché, per la tenuta di questi libri e per tutti gli atti relativi, non vi sia uno speciale impiegato; 8° Gli atti relativi al censimento della popolazione e della statistica; 9° Le mercuriali periodiche dei cereali; 10° I verbali di verifica di cassa; 11° Le carte relative alla leva militare di ciascun anno; 12° I registri dello stato civile; 13° Il registro di popolazione; 14° L'elenco dei fanciulli obbligati a frequentare le scuole elementari; 15° Gli altri atti e registri che siano prescritti da leggi o regolamenti.”

<sup>22</sup> Art. 32, comma 3 del R. D. n. 5921 del 1889: “La Commissione per gli esami sarà composta dal prefetto, che la presiederà personalmente o per mezzo del consigliere delegato, di un consigliere di prefettura e di un segretario comunale. Ciascun membro della Commissione avrà voto deliberativo. Con speciale istruzione il Ministero dell'interno determinerà il modo di procedere agli esami e le materie intorno alle quali dovranno versare. L'apertura degli esami, i quali devono aver luogo almeno una volta all'anno nell'ufficio di prefettura, sarà annunciata tre mesi prima con avvisi da pubblicarsi nella Gazzetta ufficiale del Regno, nel Foglio degli annunci legali della provincia e all'albo pretorio, tosto che i sindaci ne avranno ricevuto partecipazione dalla prefettura.”

<sup>23</sup> Art. 34, comma 2 e seguenti del R.D. n. 5921 del 1889: “Nel caso di ritardo nell'esecuzione il segretario dovrà sostenere la spesa del commissario che il prefetto o il sottoprefetto, ai termini dell'art. 174 della legge, è in facoltà d'inviare sul luogo per la spedizione dell'affare in ritardo. Sono tenuti nello stesso modo alla indicata spesa, nella proporzione che sarà determinata dal prefetto o dal sottoprefetto, gli altri impiegati comunali ai quali risultasse imputabile la verificata negligenza o dilazione.”

regolamento di attuazione ma nessuna delle due fonti appena richiamate introdusse novità di rilievo per quanto attiene al presente studio.<sup>24</sup>

Nel ventennio fascista – com'era preventivabile - la figura del Segretario comunale venne ulteriormente posta sotto la dipendenza di organi espressione del potere centrale dello Stato e venne fatta confluire nel novero degli impiegati civili dello Stato,<sup>25</sup> nell'ambito di un processo di riforme chiaramente ispirato all'annichilimento delle realtà locali e alla loro tendenziale diluizione in seno ad un unico soggetto in grado di *ius dicere*, lo Stato nazionale fascista.

Il Segretario comunale veniva nominato dal Podestà<sup>26</sup> e doveva eseguire i suoi ordini.<sup>27</sup>

Ora, sebbene disposizioni legislative così ridimensionanti la figura del Segretario comunale rimasero confinate nell'esperienza dello Stato fascista, esse – come vedremo in seguito - lasciarono una qualche traccia di sé anche nella legislazione dell'Italia repubblicana.

#### IV) Il Segretario comunale nell'Italia repubblicana

Per quanto strano ciò possa apparire, la prima fonte legislativa di un qualche rilievo per il tema oggetto di approfondimento promulgata nell'Italia repubblicana è la legge n. 142 del 1990. Quest'ultima – a dispetto del suo dichiarato intento di incominciare a concretizzare l'autonomia riconosciuta agli enti locali dall'art. 5 della nostra Costituzione<sup>28</sup> – continuò a considerare il Segretario comunale un funzionario statale.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Stesso discorso vale per il R.D. n. 269 del 1908 “*Secondo testo unico legge comunale-provinciale*”, per il R.D. 297 del 1911 che adottò il relativo regolamento di attuazione e per il R.D. 148 del 1915 “*Approvazione del nuovo testo unico della legge comunale provinciale*”.

<sup>25</sup> Art. 173, comma 1 del R.D. n. 383 del 1934: “Il segretario comunale ha la qualifica di funzionario dello Stato ed è equiparato a tutti gli effetti agli impiegati dello Stato, fermo restando l'onere degli stipendi, assegni ed indennità a carico dei comuni, ...”.

<sup>26</sup> Organo che, in base all'art. 38 del R.D. n. 383 del 1934, aveva sostituito il Sindaco e veniva nominato con Decreto reale.

<sup>27</sup> Art. 173, comma 2 del R.D. n. 383 del 1934: “... il segretario comunale dipende gerarchicamente dal podestà e ne esegue gli ordini.”.

<sup>28</sup> Art. 5 della Costituzione della Repubblica italiana entrata in vigore in data 01.01.1948: “La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.”.

<sup>29</sup> Art. 52, comma 1, primo periodo della legge n. 142 del 1990: “1. Il comune e la provincia hanno un segretario titolare, funzionario statale, ...” In realtà, però, nei primi anni di vigenza della disposizione appena richiamata, una parte della giurisprudenza amministrativa sottolineò i potenziali rischi nei riguardi

Accanto a ciò, la legge in questione rilevò anche la necessità di istituire un albo nazionale dei Segretari comunali e di quelli provinciali presieduto dal Ministro dell'interno e demandò ad una legge successiva l'istituzione dell'elenco.<sup>30</sup>

Ma – al di là di tutto - le novità maggiormente impattanti rispetto al tema del presente studio risiedono nel comma 3 dell'articolo 52<sup>31</sup> e nell'art. 53<sup>32</sup> della richiamata legge. Con la prima disposizione il legislatore statale prevede che il Segretario comunale – funzionario statale – alla luce di direttive impartitegli dal Sindaco (dal quale dipendeva funzionalmente), avrebbe dovuto vigilare sull'attività dei dirigenti dell'ente che avrebbe

---

della sua indipendenza derivanti dal considerare il Segretario comunale come un organo statale (T.A.R. Campania, Na, Sez. V, sent. n. 6362 del 17.05.2005: “*Secondo la giurisprudenza amministrativa formata ai primi dell'entrata in vigore del nuovo ordinamento professionale (sub art. 17 commi 68-86 l. 15 maggio 1997 n. 127 e d.P.R. 4 dicembre 1997 n. 465) - secondo il quale i segretari (comunali e provinciali) sono pubblici funzionari dipendenti in via esclusiva da una Agenzia autonoma preposta alla gestione del relativo albo, dotata di soggettività giuridica di diritto pubblico e, dunque, diversa da quella dell'ente locale, al quale il segretario comunale è legato da un rapporto organico, che si inserisce all'interno e nell'ambito del rapporto d'impiego con l'Agenzia medesima, il segretario comunale non poteva essere considerato un impiegato dello Stato al servizio del comune, ma al contrario doveva essere considerato un impiegato del comune direttamente amministrato da organi dello Stato, cioè in un rapporto di impiego con l'ente locale, pur essendo il suo "status" sottratto alla potestà regolamentare dell'ente locale medesimo, in quanto regolato direttamente dal legislatore allo scopo di garantirne l'indipendenza; ne consegue che, in base al principio del "tempus regit actum", deve ritenersi illegittimo il provvedimento dell'organo di controllo del 1979 -, che ha annullato l'inquadramento di un segretario comunale nel VII livello retributivo di cui al contratto Anci-oo.ss. 5 marzo 1974, con riconoscimento, a far tempo dall'1 agosto 1978, del V scatto biennale, pari all'anzianità maturata, considerando anche quella della carriera di provenienza, tenuta presente ai fini del concorso e della nomina al posto -, sul presupposto che "il disposto dell'art. 3, d.P.R. n. 191 dell'1 giugno 1979 richiamato dall'amministrazione troverebbe applicazione nella sola ipotesi di passaggio di dipendente da ente locale ad altro ente locale".).*

<sup>30</sup> Art. 52, commi 1 e 2 della legge n. 142 del 1990: “1. Il comune e la provincia hanno un segretario titolare, funzionario statale, iscritto in un apposito albo nazionale territorialmente articolato. 2. La legge regola l'istituzione dell'albo e i requisiti professionali per la iscrizione, la classificazione degli enti e il trattamento economico, le attribuzioni e le responsabilità, i trasferimenti ed i provvedimenti disciplinari, le modalità di accesso e progressione in carriera, nonché l'organismo collegiale, territorialmente articolato, presieduto dal Ministro dell'interno e dei segretari, preposto alla tenuta dell'albo e chiamato a esercitare funzioni di indirizzo e di amministrazione dei segretari comunali e provinciali. La legge disciplina altresì le modalità del concorso degli enti locali alla nomina e alla revoca del segretario fra gli iscritti all'albo di cui al comma 1.”.

<sup>31</sup> Art. 52, comma 3 della legge n. 142 del 1990: “Il segretario, nel rispetto delle direttive impartitegli dal sindaco o dal presidente della provincia da cui dipende funzionalmente, oltre che alle competenze di cui all'art. 51, sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, cura l'attuazione dei provvedimenti, è responsabile dell'istruttoria delle deliberazioni, provvede ai relativi atti esecutivi e partecipa alle riunioni della giunta e del consiglio.”.

<sup>32</sup> Art. 53 della legge n. 142 del 1990: “1. Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta e al consiglio deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica e contabile, rispettivamente al responsabile del servizio interessato e del responsabile di ragioneria, nonché del segretario comunale o provinciale sotto il profilo di legittimità. I pareri sono inseriti nella deliberazione. 2. Nel caso in cui l'ente non abbia funzionari responsabili dei servizi, il parere è espresso dal segretario dell'ente, in relazione alle sue competenze. 3. I soggetti di cui al comma 1 rispondono in via amministrativa e contabile dei pareri espressi. 4. I segretari comunali e provinciali sono responsabili degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni di cui al comma 1, unitamente al funzionario proposto.”.

anche dovuto coordinare; con l'art. 53, invece, venne disposto che il Segretario comunale – per ogni deliberazione che avesse dovuto essere sottoposta all'attenzione del Consiglio comunale o della Giunta – avrebbe dovuto rilasciare un parere preventivo di legittimità.

L'ultimo comma dell'articolo appena richiamato, dal canto suo, stabiliva che i Segretari comunali fossero responsabili degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni già sottoposte alla Giunta e al Consiglio.

L'immagine che venne fuori del Segretario comunale da questo impianto normativo fu tutto fuorché nitida: da un lato, l'organo assunse definitivamente le sembianze di un corpo estraneo all'amministrazione comunale che, pur essendo funzionalmente soggetto al Sindaco – in quanto funzionario statale - appariva deputato anche a controllare preventivamente la legittimità delle deliberazioni degli organi politici dell'ente e, dall'altro, doveva svolgere una funzione di supervisione della legittimità e di coordinamento dell'attività dei dirigenti delle differenti aree dell'organizzazione comunale.

Per quanto paradossale questo possa apparire, tutto ciò che non era stato fatto dallo Stato monista, borghese e pre-repubblicano in tema di controllo statale sulla legittimità dell'operato politico e tecnico dell'ente comunale (allora considerato alla stregua di un'amministrazione statale indiretta), venne sviluppato da una legge statale che si prefiggeva esplicitamente di dare attuazione al disposto costituzionale sull'autonomia degli enti locali.

Ad ogni modo, già in questo primo intervento legislativo successivo all'entrata in vigore della Costituzione emerse un primo profilo di criticità: la legge non chiariva “con quali lenti” il Segretario – organo inserito nell'organizzazione statale ma funzionalmente dipendente dal Sindaco – avrebbe dovuto effettuare le sue verifiche di legittimità.

E da questo primo rilievo non si può uscire sostenendo che la legittimità è sempre la stessa e che, pertanto, la mancata definizione del soggetto nel cui interesse si sarebbero dovute svolgere tali verifiche non avrebbe rappresentato un limite o un elemento di confusione potenzialmente in grado di complicare l'attività dei Segretari comunali.

La storia dei successivi 35 anni ha, infatti, dimostrato come quello del “punto di vista” (statale piuttosto che comunale) dal quale svolgere i differenti riscontri fosse (e sia) un elemento tutt'altro che indifferente nell'orientare la funzione di controllo.



Ciò posto, novità davvero importanti vennero successivamente introdotte dall'art 17 della legge n. 127 del 1997 (nota anche come legge Bassanini-bis) che ha: a) ridefinito le competenze del Segretario;<sup>33</sup> b) istituito l'albo dei Segretari comunali e provinciali;<sup>34</sup> c) costituito l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali;<sup>35</sup> d) (il precedente art. 6, comma 10 della medesima legge – inserendo un articolo 51-bis nella legge n. 142 del 1990) previsto la possibilità per i Comuni di oltre 15.000 abitanti di nominare un Direttore generale.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> Art. 17, comma 68 della legge n. 127 del 1997: “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. 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 (possibilità di istituire un Direttore Generale per i Comuni con popolazione superiore a 15000 abitanti ndr.), 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.”. Ove l'ente locale avesse scelto di nominare un Direttore Generale, il Segretario comunale sarebbe stato sollevato dell'incombenza di sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e di coordinare la loro attività.

<sup>34</sup> L'art. 17 della legge n. 127 del 1997, al comma 75, ha istituito: “L'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, al quale si accede per concorso, è articolato in sezioni regionali.” e, al comma 77, ha previsto che: “Il numero complessivo degli iscritti all'albo non può essere superiore al numero dei comuni e delle province ridotto del numero delle sedi unificate, maggiorato di una percentuale determinata ogni due anni dal consiglio di amministrazione dell'Agenzia e funzionale all'esigenza di garantire una adeguata opportunità di scelta da parte dei sindaci e dei presidenti di provincia. Resta ferma la facoltà dei comuni di stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale comunicandone l'avvenuta costituzione all'Agenzia regionale. 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 ovvero dalla sezione autonoma della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno di cui al comma 79. Al relativo corso si accede mediante concorso nazionale a cui possono partecipare i laureati in giurisprudenza, scienze politiche, economia e commercio.”

<sup>35</sup> Art. 17, comma 76 della legge n. 127 del 1997: “è istituita l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali avente personalità giuridica di diritto pubblico e sottoposta alla vigilanza del Ministero dell'interno fino all'attuazione dei decreti legislativi in materia di riordino, accorpamento e soppressione dei Ministeri in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59. L'Agenzia è gestita da un consiglio di amministrazione, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e composto da due sindaci nominati dall'ANCI, da un presidente di provincia designato dall'UPI, da tre segretari comunali e provinciali eletti tra gli iscritti all'albo e da due esperti designati dalla Conferenza Stato-Città e autonomie locali. Il consiglio elegge nel proprio seno un presidente e un vicepresidente. Con la stessa composizione e con le stesse modalità sono costituiti i consigli di amministrazione delle sezioni regionali.”.

<sup>36</sup> 1. Il sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e il presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale, possono nominare un direttore generale, al di fuori della dotazione organica e con contratto a tempo determinato, e secondo criteri stabiliti dal regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi, che provvede ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal sindaco o dal presidente della

Ebbene, con riferimento a tali singole innovazioni, si può evidenziare che:

b) l'istituzione di un albo nazionale – opzione certamente meritoria in un'ottica di ordine e certezza giuridica – nel tempo si è rivelata, invece, circostanza potenzialmente in grado di attentare all'indipendenza dei Segretari comunali da parte dell'amministrazione statale nel momento in cui si è stabilito legislativamente che l'albo in questione dovesse essere gestito da un organo statale (fino al 2010 dall'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali);<sup>37</sup>

c) in più di un'occasione, l'esistenza in ambito statale di un'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali ha fatto intendere ad organi del Ministero dell'interno ed alla stessa Agenzia di avere il potere di sindacare le scelte dei

---

provincia, e che sovrintende alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. Compete in particolare al direttore generale la predisposizione del piano dettagliato di obiettivi previsto dalla lettera a) del comma 2 dell'art. 40 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'art. 11 del predetto decreto legislativo n. 77 del 1995. A tali fini, al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del comune e della provincia. 2. Il direttore generale è revocato dal sindaco o dal presidente della provincia, previa deliberazione della giunta comunale o provinciale. La durata dell'incarico non può eccedere quella del mandato del sindaco o del presidente della provincia. 3. Nei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti è consentito procedere alla nomina del direttore generale previa stipula di convenzione tra comuni le cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti. In tal caso il direttore generale dovrà provvedere anche alla gestione coordinata o unitaria dei servizi tra i comuni interessati. 4. Quando non risultino stipulate le convenzioni previste dal comma 3 e in ogni altro caso in cui il direttore generale non sia stato nominato, le relative funzioni possono essere conferite dal sindaco o dal presidente della provincia al segretario.

<sup>37</sup> T.A.R. Campania, NA, Sez. V, sent. n. 20174 del 12.12.2005: “In base al loro ordinamento professionale (sub art. 17 commi 68-86, l. 15 maggio 1997 n. 17, d.P.R. 4 dicembre 1997 n. 465 e art. dal 97 al 106 d.l.g. n. 267 del 2000), i segretari comunali e provinciali sono pubblici funzionari dipendenti in via esclusiva da una Agenzia autonoma preposta alla gestione del relativo albo, dotata di soggettività giuridica di diritto pubblico e, dunque, diversa da quella dell'ente locale, al quale il segretario comunale è legato da un rapporto organico, che si inserisce all'interno e nell'ambito del rapporto d'impiego con l'Agenzia medesima; ciò posto, la deliberazione con la quale il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali - Sezione regionale della Campania - ha negato l'assegnazione di un segretario al comune di Pratella, - benché adottata in risposta ad una precisa richiesta inoltrata da quest'ultimo ente locale -, costituisce un tipico atto iure privatorum di gestione del rapporto di impiego del segretario medesimo alle dipendenze dell'Agenzia Autonoma predetta e rientra nella cognizione dell'Ago in funzione di giudice del lavoro ex art. 63 comma 1 e 69 comma 7 d.l.g. n. 165 del 2001; né vale obiettare che trattasi di una procedura concorsuale per l'accesso al pubblico impiego (riservata alla cognizione del g.a. ex art. 63 comma 4 d.l.g. cit.), caratterizzata dalla pubblicazione dei posti vacanti e dall'acquisizione dei curricula dei candidati, poiché, a ben vedere, nella fattispecie viene in considerazione non un provvedimento funzionale alla costituzione di un (nuovo) rapporto di impiego, bensì un atto di conferimento di un incarico presso la segreteria di un ente locale, il quale dà vita ad un mero rapporto organico (o di servizio) a tempo determinato che si inserisce nell'ambito di un rapporto di impiego già nato (e destinato a perdurare anche in costanza di assegnazione ad un determinato ente locale) alle dipendenze della predetta Agenzia Autonoma.”

Comuni in tema di nomina e revoca dei Segretari comunali o anche di impedire la nomina di un determinato iscritto;<sup>38</sup>

d) L'astratta possibilità riconosciuta ai Comuni con oltre 15.000 abitanti<sup>39</sup> di nominare un Direttore Generale ha rappresentato un potenziale appesantimento dei carichi di lavoro dei Segretari comunali nel momento in cui si è stabilito che – in caso di mancanza del Direttore Generale – le funzioni legislativamente previste per quest'ultimo<sup>40</sup> avrebbero potuto essere conferite al Segretario comunale (in aggiunta a quelle già sue evidentemente).

Alcuni mesi più tardi, il Governo italiano – con il D.P.R. n. 465 del 1997 – introdusse la normativa di dettaglio necessaria alla realizzazione in concreto dell'albo e dell'Agenzia autonoma per la sua gestione; tale normativa secondaria, però, non risolse le problematiche già evidenziate.

Con riferimento alla figura del Segretario comunale, il quadro complessivo rimase quello di un soggetto “ibrido” - al tempo stesso - in servizio presso un'Agenzia statale, ma attivo nella quotidianità sulla base di un rapporto fiduciario con il Sindaco di un Comune; un elemento che – in ragione degli amplissimi compiti conferitigli dalla legislazione statale e dalla possibilità prevista in quest'ultima di attribuirgliene di nuovi

---

<sup>38</sup> Tra le tante, si vedano: T.A.R., Veneto, Sez. I, sent. n. 327 del 10.03.1999 “Nè l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali nè la sua sezione regionale sono titolari di un interesse qualificato e differenziato in ordine alla nomina di un nuovo segretario comunale in luogo della conferma di quello in servizio: pertanto l'Agenzia difetta della legittimazione passiva nel gravame proposto dal segretario sostituito.” T.A.R., Liguria, Sez. II, sent. n. 743 del 07.05.2013: “La convenzione sottoscritta da alcuni comuni avente ad oggetto l'esercizio in forma coordinata ed associata dell'ufficio di segretario è espressione, per effetto del combinato disposto degli art. 117 comma 6 e 118 comma 1 e 2 cost., d'autonomia di gestione amministrativa costituzionalmente garantita in capo ad essi; nessuna norma subordina l'adozione della convenzione ad alcuna approvazione dell'(ex) Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali. Non sussisteva alcuna disposizione di legge nel regime anteriore alla riforma del titolo V della costituzione posto che la giurisprudenza ha recisamente negato che l'art. 10, d.P.R. 465 del 1997, in tema di comunicazione all'Agenzia delle convenzioni sottoscritte dai comuni, attribuisse tale potestà. A più forte ragione non sussiste in quello attuale, non individuandosi la norma che (ex art. 4, comma 4, l. n. 131 del 2003) entro il solo ambito dei requisiti minimi di uniformità nell'organizzazione e svolgimento delle funzioni attribuite, circoscrive in materia d'autonomia degli enti locali.”

<sup>39</sup> In realtà anche più Comuni con minori abitanti potevano nominare congiuntamente un Direttore Generale ove la somma dei loro abitanti avesse raggiunto il numero di 15.000.

<sup>40</sup> Secondo l'art. 17, comma 68 della legge n. 127 del 1997 ai Direttori Generali sarebbe spettato di provvedere ad attuare gli indirizzi e gli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal Sindaco o dal Presidente della provincia e sovrintendere alla gestione dell'ente, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza. In particolare, il Direttore Generale avrebbe dovuto provvedere a predisporre il piano dettagliato di obiettivi previsto dalla lettera a) del comma 2 dell'art. 40 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77 nonché la proposta di piano esecutivo di gestione previsto dall'art. 11 del predetto decreto legislativo n. 77 del 1995. La disposizione prevedeva, altresì, che – rispetto a tali fini – i dirigenti dell'ente (ad eccezione del Segretario comunale) avrebbero dovuto rispondere al direttore generale dell'esercizio delle funzioni loro assegnate.

– poteva (e forse potrebbe) essere considerato una sorta di “infiltrato” statale in seno all’organizzazione dei Comuni.

Solo tre anni dopo, con l’entrata in vigore del Testo Unico enti locali (d. l.vo n. 267 del 2000), la problematica connessa alla vastità delle funzioni poste nella responsabilità dei Segretari comunali sembrò essere – almeno in parte – ridimensionata in considerazione del fatto che il nuovo articolo relativo alla competenze dei Segretari comunali<sup>41</sup> non prevedeva più che questi ultimi dovessero produrre uno specifico parere di legittimità su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio comunale.<sup>42</sup>

Ma – in realtà – il ridimensionamento fu più formale che sostanziale; se è vero, infatti, che venne eliminato il predetto obbligo delle relazioni preventive, è altrettanto vero che non venne modificata la disposizione (già introdotta dall’art. 17, comma 68 della legge n. 127 del 1997) secondo la quale: “*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.*”. Il parere, pertanto, usciva dalla porta e rientrava, sotto differenti forme, dalla finestra.<sup>43</sup>

Ciò posto, è necessario evidenziare come, in breve tempo, l’esperienza dell’Agenzia autonoma si rivelò del tutto fallimentare. Già in precedenza si è detto come la riconducibilità allo Stato del rapporto di servizio dei Segretari comunali in uno alla

<sup>41</sup> Articolo 97 del d. l.vo n. 267 del 2000.

<sup>42</sup> Secondo quanto, in precedenza, prescritto dall’art. 53 della legge n. 142 del 1990.

<sup>43</sup> Corte Conti, Toscana, Sez. reg. giurisd., sent. n. 217 del 07.05.2012: “L’avvenuta soppressione, ad opera dell’art. 17 comma 85 l. 15 maggio 1997 n. 127, del parere di legittimità del segretario dell’ente locale sulle proposte di deliberazione sottoposte alla Giunta o al Consiglio, non esclude affatto che permangano in capo al segretario stesso, ai sensi dell’art. 97 comma 2 t.u.e.l., una serie di compiti di consulenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell’ente locale che, se non svolti con correttezza, possono determinare, in ragione del rapporto di servizio instaurato con l’ente locale e qualora ne ricorrano i presupposti, la sua soggezione all’azione di responsabilità amministrativa.” e Corte Conti Lazio, II Sez. giurisd. centrale, sent. n. 88 del 17.03.2004: “L’affidamento, alla stregua della previsione normativa di cui all’art. 97 t.u. 18 agosto 2000 n. 267, al segretario comunale di funzioni di assistenza e di collaborazione giuridica e amministrativa con tutti gli organi dell’ente locale assorbe, in qualche guisa, lo specifico compito, d’anzi espressamente previsto dall’art. 53 l. 8 giugno 1990 n. 142, di esprimere un previo parere di legittimità sulle deliberazioni di giunta; di tal che l’evoluzione normativa in materia ben lungi dall’evidenziare una sottrazione del segretario in questione alla responsabilità amministrativa per il parere eventualmente espresso su atti della giunta, ne ha invece sottolineato le maggiori responsabilità in ragione della rilevata estensione di funzioni, di tal che non assume alcun rilievo esimente l’art. 17 commi 85 e 86 l. 15 maggio 1997 n. 127 che ha espressamente abrogato l’istituto del previo parere di legittimità del segretario comunale.”.

presenza della richiamata Agenzia ed alla sua riconducibilità (sotto il profilo, tra l'altro, della vigilanza) al Ministero dell'interno avessero fatto immaginare che lo Stato disponesse di una sorta di "ultima parola" rispetto alle nomine ed alle revoche dei Segretari comunali, nell'ambito di una presunta funzione tutoria di supervisione;<sup>44</sup> ma a questo punto è necessario evidenziare come quell'equivoco rimanesse rafforzato anche da una disposizione legislativa temporanea che prevedeva che – in fase di prima attuazione delle disposizioni di cui al D.P.R. n. 465 del 1997- ove le Amministrazioni comunali non avessero concluso il procedimento per la nomina del Segretario comunale oltre il termine di 120 giorni dall'entrata in vigore del già richiamato Decreto, all'Agenzia sarebbe spettato il compito di nominare un Segretario comunale reggente.<sup>45</sup>

Non deve, pertanto stupire che il legislatore statale, nel 2010 – con il comma 31-ter dell'art. 7 del d. l. n. 78 – abbia disposto la soppressione dell'Agenzia.<sup>46</sup> Di conseguenza, a partire dall'entrata in vigore dell'art. 10, comma 7 del d.l. n. 174, l'albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali è gestito da un Consiglio Direttivo strutturato presso il Dipartimento per gli Affari Civili e Territoriali del Ministero dell'interno.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> T.A.R., Piemonte, Sez. I, sent. n. 2737 del 05.07.2006: "Nell'esercizio della loro autonomia, i consigli comunali di enti compresi nell'ambito territoriale della stessa sezione regionale dell'Agenzia per la gestione dell'albo dei segretari comunale e provinciali possono stipulare una convenzione per la gestione in forma associata dell'ufficio di segretario comunale, non sussistendo alcuna norma che preveda in capo all'Agenzia un potere di approvazione o di rigetto della convenzione stessa e considerato che l'art. 10 del d.P.R. n. 465 del 1997 stabilisce unicamente l'obbligo di trasmettere all'Agenzia o alla sua sezione regionale gli atti adottati dai Comuni convenzionati."

<sup>45</sup> C.d.S., Sez. IV, sent. n. 2268 del 21.04.2010: "L'art. 15 comma 3, d.P.R. 4 dicembre 1997 n. 465, che consente agli enti locali di far svolgere, in caso di vacanza della sede di segreteria, le funzioni di segretario al vice segretario, senza limiti di tempo, fino alla nomina del segretario titolare, deve essere inteso nel senso che, ove al compimento dell'arco temporale di 120 giorni dalla data di avvio del procedimento di nomina non venga nominato per qualsiasi ragione il segretario titolare, non vi è più motivo di mantenere nelle predette funzioni il vice segretario, il quale gestisce la sede di segreteria con mansioni vicarie per sopperire alla immediata e transitoria emergenza, in quanto viene a configurarsi una nuova situazione che rende legittima la nomina di un segretario reggente da parte dell'Agenzia nazionale per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali."

<sup>46</sup> Art. 7, comma 31-ter. Del d.l. n. 78 del 2010: "L'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, istituita dall'articolo 102 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è soppressa. Il Ministero dell'interno succede a titolo universale alla predetta Agenzia e le risorse strumentali e di personale ivi in servizio, comprensive del fondo di cassa, sono trasferite al Ministero medesimo.". Fa un po' specie rendersi conto che il legislatore statale non sapesse che l'Agenzia era stata istituita dalla legge n. 127 del 1997 e non dal d. l. n. 267 del 2000 (sic).

<sup>47</sup> Art. 10, comma 7 del d.l. n. 174 del 2010: "E' istituito, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, presso il Ministero dell'interno, il Consiglio direttivo per l'Albo Nazionale dei segretari comunali e provinciali, presieduto dal Ministro dell'interno, o da un Sottosegretario di Stato appositamente delegato, e composto dal Capo Dipartimento per gli Affari Interni e territoriali, dal Capo del Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione Civile e per le risorse strumentali e finanziarie, da due prefetti dei capoluoghi di regione designati a rotazione ogni tre anni, dai Presidenti di ANCI e UPI o dai loro delegati, da un rappresentante dell'ANCI e da un rappresentante dell'UPI. Il Ministro dell'interno, su

## V) Il Segretario comunale dopo la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione

La rivoluzione copernicana in tema di controlli sugli atti delle Amministrazioni territoriali attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3<sup>48</sup> non poté non produrre effetti indiretti anche sull'attività dei Segretari comunali; l'improvvisa cancellazione dei CO.RE.CO (Comitati regionali di controllo)<sup>49</sup> determinata dall'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione fece sì che i Segretari comunali si trovarono ad essere l'unico presidio (in qualche modo) statale chiamato a svolgere un controllo preventivo sulla legittimità degli atti amministrativi dei Comuni.

Questa circostanza ebbe l'effetto di far venire alla luce tutte le contraddizioni (di cui si è già detto) che hanno caratterizzato il ruolo del Segretario comunale sin dagli albori dell'era repubblicana; un organo monocratico (possiamo certamente dire) esterno all'organizzazione comunale e legato a quest'ultima solo in virtù di un rapporto fiduciario instaurato con il Sindaco si è trovato sulle spalle un compito estremamente gravoso (verificare la legittimità di tutti gli atti comunali) che, inevitabilmente – in più di un'occasione – ha portato ad individuarlo come il “nemico” del Comune, quello che “rema contro”.

Si sono moltiplicati, infatti, i casi nei quali Segretari comunali destituiti con rabinieri provvedimenti sindacali aventi alla base una delibera della Giunta comunale – in virtù della circostanza che una loro revoca disposta al di fuori dei rinnovi delle Amministrazioni poteva essere decretata solo in caso di gravi violazioni dei loro doveri

---

proposta del Consiglio Direttivo, sentita la Conferenza Stato Città e Autonomie locali: a) definisce le modalità procedurali e organizzative per la gestione dell'albo dei segretari, nonché il fabbisogno di segretari comunali e provinciali; b) definisce e approva gli indirizzi per la programmazione dell'attività didattica ed il piano generale annuale delle iniziative di formazione e di assistenza, verificandone la relativa attuazione; c) provvede alla ripartizione dei fondi necessari all'espletamento delle funzioni relative alla gestione dell'albo e alle attività connesse, nonché a quelle relative alle attività di reclutamento, formazione e aggiornamento dei segretari comunali e provinciali, del personale degli enti locali, nonché degli amministratori locali; d) definisce le modalità di gestione e di destinazione dei beni strumentali e patrimoniali di cui all'articolo 7, comma 31-ter, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.”

<sup>48</sup> Con l'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'intero articolo 130.

<sup>49</sup> I Comitati regionali di controllo (ve ne era uno in ogni Regione) erano organi regionali chiamati a svolgere il controllo preventivo sulla legittimità degli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In limitati casi, il controllo era esteso anche al merito.

d'ufficio in grado di intaccare il rapporto fiduciario con il Sindaco – si sono presentati innanzi alla magistratura per tutelare i loro diritti.<sup>50</sup>

L'atteggiamento mantenuto dalla magistratura rispetto a tali contestazioni è progressivamente mutato; in un primo tempo, essa si è manifestata molto rigorosa nell'affermare che la revoca di un Segretario comunale doveva presupporre violazioni gravi e debitamente accertate, anche perché era necessario evitare che violazioni un po' "costruite a tavolino" fossero utilizzate dalle Amministrazioni comunali per potersi liberare di uno scomodo censore;<sup>51</sup> con il passare degli anni, invece - il giudice ordinario – resosi conto del fatto che il disposto legislativo rendeva veramente arduo per un'Amministrazione comunale sostituire un Segretario comunale anche di fronte a situazioni oggettivamente insostenibili - ha progressivamente allargato le maglie del concetto di grave violazione facendovi rientrare anche situazioni quali la negligenza, l'incapacità e l'imperizia.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Tribunale, Udine, 28.08.2000: "L'incarico di segretario comunale non è revocabile ad nutum, per sopravvenuta mancanza dell'elemento fiduciario, ma solo quando vengano commesse gravi violazioni dei doveri d'ufficio, che devono essere preventivamente contestate all'interessato, nell'ambito di un procedimento nel quale questi ha la facoltà di presentare giustificazioni scritte e che si conclude con un provvedimento motivato." e anche Corte appello, Firenze, 03.03.2001: "Pur nel silenzio della legge, la possibilità di revocare dall'incarico il segretario comunale deve riconoscersi solo per violazioni gravi o, comunque, di spessore tale da inficiarne le qualità professionali e il rapporto fiduciario che deve sorgere, ovvero che è già sorto, con il sindaco." T.A.R., Sardegna, Ca, sent. n. 232 del 09.03.2000: "È illegittimo il provvedimento di revoca del segretario comunale motivato dalla grave violazione dei doveri d'ufficio, quando all'interessato non è assegnato un termine congruo per presentare le proprie giustificazioni. Dispone infatti l'art. 15 comma 5 d.P.R. n. 465 del 1997 che la revoca possa essere disposta solo previa contestazione per iscritto delle gravi violazioni ai doveri d'ufficio e soltanto dopo aver acquisito e valutato le giustificazioni addotte dal segretario; ciò conduce, come logica conseguenza, a ritenere che quest'ultimo debba poter beneficiare di un congruo termine a difesa. In caso contrario la garanzia riconosciuta all'interessato col consentirgli di illustrare il proprio punto di vista e far valere le proprie ragioni potrebbe restare vanificata dalla mancanza di un margine di tempo sufficiente a permettergli di predisporre un'adeguata linea difensiva." Non deve destare meraviglia la circostanza che le due pronunce riportate provengano da organi di due giurisdizioni differenti. Quella della giurisdizione chiamata a pronunciarsi sulle revoche dei Segretari comunali è stata l'ennesima tematica sulla quale, per fortuna per un breve periodo, Cassazione e Consiglio di Stato hanno incrociato le spade nella perenne contesa per l'aumento delle rispettive sfere di giurisdizione.

<sup>51</sup> Tribunale, Vallo Lucania, 13/09/2000: "Una volta nominato, il segretario comunale o provinciale acquista un diritto soggettivo al mantenimento della carica sino al termine del mandato del sindaco o del presidente della provincia, talché la revoca dall'incarico non può avvenire ad nutum, ma solo in presenza di gravi violazioni dei doveri d'ufficio."

<sup>52</sup> Cass. civ., Sez. lav., sent. N. 12403 del 23.08.2003: "L'incarico di segretario generale del comune, il quale secondo la disciplina dettata dall'art. 17, commi 67 a 86, l. n. 127 del 1997 (applicabile nella specie "ratione temporis"), svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico - amministrativa nei confronti degli organi dell'ente locale in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti, riferibile alla intera attività svolta dall'ente, è connotato dall'esistenza di un rapporto fiduciario con il sindaco, comprovato dalle modalità della nomina, dall'essere la sua durata corrispondente a quella del mandato del sindaco, nonché dalla sua revocabilità, ex art. 15, comma 5, d.P.R. n. 465 del 1997, qualora il segretario comunale si renda responsabile di "gravi" violazioni ai doveri di

La questione – pur se importante – non costituisce, però, a parere di chi scrive, il fronte più sensibile del tema che si sta affrontando che è, invece, rappresentato dal nuovo rapporto centro-periferia venutosi a creare in virtù della già richiamata riforma del titolo V, Parte II della Costituzione.

In un sistema generale che ha imprudentemente sacrificato sull'altare di un'autonomia mal interpretata i presidi di controllo preventivo sulla legittimità degli atti amministrativi delle Amministrazioni locali<sup>53</sup> ma che è rimasto sostanzialmente a finanza derivata, non dovrebbe destare né stupore né indignazione la volontà dello Stato di disporre di una sua "sentinella" in ogni Amministrazione comunale, nell'ottica di prevenire operazioni tanto illegittime da poter poi gravare sul bilancio dello Stato in un'ottica di risarcimento.

---

ufficio. Nel giudizio di impugnazione del provvedimento di revoca dell'incarico, il controllo in ordine alla sussistenza di violazioni connotate dal carattere della "gravità" richiede che si accerti la proporzionalità del provvedimento rispetto alle violazioni contestate in relazione alla situazione concreta, e cioè verificandone l'idoneità a vulnerare la fiducia riposta dal sindaco nel segretario, all'esito di un giudizio di sintesi delle molteplici violazioni eventualmente contestate in quanto esse, se valutate nella loro complessità, possono incidere sul rapporto fiduciario anche qualora risultino non gravi se atomisticamente apprezzate. (Nella specie, la S.C. ha cassato la sentenza di merito che aveva escluso il requisito della gravità delle violazioni in un caso in cui la revoca era stata determinata dal rifiuto del segretario generale del comune di svolgere il servizio di elevazione dei protesti cambiari, di partecipare alle fasi di trattazione e discussione delle sedute della giunta comunale, di presiedere allo svolgimento delle gare di appalto, di rogare un atto di costituzione del diritto di superficie, nonché dalla violazione del dovere di informare il sindaco sull'impossibilità per la commissione edilizia di continuare la propria attività per la sopravvenuta decadenza dei componenti dell'organo, condotte giudicate dalla S.C. tutte illegittime). e anche Cass. civ., Sez. lav., sent. n. 17964 del 01.07.2008: "La natura e la varietà dei compiti attribuiti dall'art. 17, commi da 67 a 86, della legge n. 127 del 1997, al segretario generale del comune - di collaborazione e di assistenza giuridico - amministrativa nei confronti degli organi dell'ente locale e di sovrintendenza e coordinamento della dirigenza dei servizi - assume rilevanza non solo nel momento del conferimento dell'incarico in relazione alla natura fiduciaria del rapporto, ma anche nella fase dello svolgimento dello stesso ai fini della valutazione dell'adempimento degli obblighi inerenti all'ufficio, dovendosi ritenere, in coerenza con i canoni di ragionevolezza, che la revoca sia consentita, oltre che in caso di specifiche gravi violazioni dei doveri dell'ufficio, pure nell'ipotesi di sostanziale inesecuzione dei compiti essenziali e qualificanti della funzione; ne consegue che, ove detti compiti vengano trascurati in ragione della dimostrata impreparazione e inadeguatezza del segretario generale, legittimamente può essere disposta, sulla base di una valutazione globale e non atomistica delle molteplici condotte contestate da cui emerge l'incapacità ad attendere ai doveri d'ufficio, la revoca dall'incarico. (Nella specie, la S.C., nel rigettare il ricorso, ha rilevato che la sentenza di merito aveva posto in evidenza, con un giudizio di sintesi, che il segretario comunale aveva omesso di svolgere il ruolo attivo e propositivo che gli competeva, non partecipando alla formazione delle decisioni e delle attività d'impulso verso i dirigenti, non esplicitando le funzioni di consulenza in ambito giuridico sia omettendo di dare alcune risposte, sia fornendole errate, sia trascurando di fornire informazioni sull'aggiornamento delle normative, ed aveva completamente trascurato l'attività di coordinamento e sovrintendenza per non aver promosso le conferenze con i capi servizi e aver partecipato, in modo passivo, a quelle per l'ordinaria amministrazione).".

<sup>53</sup> In favore di un controllo interno che costituisce un ossimoro nel momento in cui stabilisce che i dirigenti degli enti locali debbano autocontrollare il proprio operato.

Potenzialmente ingenti, infatti, sono i danni che possono essere prodotti dalle delibere dei Consigli comunali e delle Giunte, da un lato, e dalla determine dirigenziali, dall'altro.

Alla luce di ciò – in un'ottica di tenuta del sistema – ben vengano anche attribuzioni che consolidino ulteriormente la figura dei Segretari comunali come garanti della legittimità dell'azione degli enti locali.<sup>54</sup>

Questo, però, non deve intaccare in alcun modo l'autonomia degli enti locali; ciò che non deve accadere è che il severo controllo di legittimità richiesto ai Segretari comunali sfoci in atteggiamenti dirigenziali o para-dirigenziali fondati su di una presunta ma inesistente superiorità gerarchica dello Stato rispetto agli enti locali. L'equilibrio non è sempre facile.<sup>55</sup>

Ma accanto a questo profilo ne emerge anche un altro: l'importanza delle responsabilità che la legge attribuisce al Segretario comunale imporrebbe di recidere il suo legame funzionale con il Sindaco e di costituirne uno diverso che abbia come

---

<sup>54</sup> Quest'auspicio si scontra però con la scarsità di risorse economiche e personali ordinariamente a disposizione degli enti locali. L'Ufficio del Segretario comunale – di regola – non dovrebbe essere un ufficio mono personale in cui c'è il Segretario comunale e nessun'altro. Le responsabilità che gravano su questo ufficio non permettano che il carico di lavoro (anche istruttorio) necessario per poter adempiere in maniera consapevole e informata alle proprie incombenze poggia su una singola persona.

<sup>55</sup> Proprio in riferimento al citato equilibrio si è espressa, nel 2019, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 23 con la quale ha negato che vi sia incompatibilità tra l'art. 97 della Costituzione ed i commi 1, 2 e 3 dell'art. 99 del T.U.E.L.: *“Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi 1, 2 e 3, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, censurato, in riferimento all'art. 97 Cost., nella parte in cui prevede che la nomina del segretario comunale da parte del sindaco abbia durata corrispondente a quella del mandato del sindaco stesso, con automatica cessazione dell'incarico al termine del mandato di quest'ultimo, e che la nomina sia disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco, decorsi i quali il segretario è confermato. Premesso che devono ritenersi incompatibili con l'art. 97 Cost. disposizioni di legge, statali o regionali, che prevedono meccanismi di revocabilità ad nutum o di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare, non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest'ultimo nel quadro di adeguate garanzie procedurali, quando tali meccanismi siano riferiti non al personale addetto agli uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo oppure a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici dell'organo nominante, ma a titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni tecniche di attuazione dell'indirizzo politico, nella specie, la disciplina censurata — tenuto conto delle funzioni dall'ordinamento assegnate al segretario comunale e segnatamente la prevista assistenza del segretario alle riunioni degli organi collegiali del Comune, con funzioni consultive, referenti e di supporto, il previsto parere di regolarità tecnica su ogni proposta di deliberazione sottoposta a giunta e consiglio e l'attribuzione di funzioni di attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente — si presenta come riflesso di un non irragionevole punto di equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altro, sicché la previsione della decadenza del segretario comunale alla cessazione del mandato del sindaco non raggiunge la soglia oltre la quale vi sarebbe violazione dell'art. 97 Cost., non traducendosi nell'automatica compromissione né dell'imparzialità dell'azione amministrativa, né della sua continuità (sentt. nn. 103, 104 del 2007, 161 del 2008, 81, 304 del 2010, 246 del 2011, 20, 269 del 2016, 15, 52 del 2017).”*

riferimento soggettivo il Consiglio comunale, organo rappresentativo della sovranità popolare.

Anche in considerazione dell'evoluzione estensiva che la giurisprudenza del giudice ordinario sta avendo rispetto al concetto di gravi violazioni, nelle realtà comunali più piccole, un Sindaco che abbia preso in antipatia il "suo" Segretario comunale (forse anche in ragione dei "no" che, in determinati casi, la legge impone a quest'ultimo di dire) non impiega troppo a convincere la "sua" Giunta a trovare argomenti utili alla sua rimozione. Ma il Segretario comunale non è né un capo staff né tantomeno il Capo di gabinetto del Sindaco.<sup>56</sup>

Sarebbe probabilmente più corretto, pertanto, disporre che le decisioni in materia di revoca del Segretario comunale siano rimesse alla competenza del Consiglio comunale, eventualmente anche ad una maggioranza qualificata, in modo tale da dover necessariamente coinvolgere anche le opposizioni. La delicatezza del ruolo lo imporrebbe.<sup>57</sup>

Ma la delicatezza del ruolo è alla base anche di una differente necessità: nei regolamenti di numerosi Comuni è prevista la possibilità che – in casi di particolare

---

<sup>56</sup> Con la famosa sentenza della IV Sezione n. 2706 del 25.05.2005, il Consiglio di Stato ha censurato l'abitudine delle Amministrazioni ad utilizzare motivazioni semplicistiche e quasi di facciata per le delibere di revoca o mancato rinnovo dei Segretari comunali sul presupposto che questi ultimi fossero già inseriti in un albo nazionale. Il vertice della giustizia amministrativa ha, infatti, sottolineato come quest'ultima circostanza non sollevasse gli organi dell'ente locale dal dare conto e ragione delle scelte adottate nell'ambito di un procedimento amministrativo. Sulla sentenza in questione si veda la nota di G. BUONOMO "*Segretari comunali: nomina non politica*", in *Dir. e giust.*, 26, 2005, pp. 54 e ss..

<sup>57</sup> Forse può essere letta nel senso indicato nel testo la circostanza che, il comma 7 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012 (c.d. "legge anti-corruzione") prevede che nei Comuni la nomina di responsabile della prevenzione della corruzione venga disposto dal Consiglio comunale, di regola, in capo al Segretario comunale: "*7. L'organo di indirizzo individua, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell'incarico con piena autonomia ed effettività. Negli enti locali, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è individuato, di norma, nel segretario o nel dirigente apicale, salva diversa e motivata determinazione. Nelle unioni di comuni, può essere nominato un unico responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza segnala all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione le disfunzioni inerenti all'attuazione delle misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza e indica agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza. Eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, nei confronti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle sue funzioni devono essere segnalate all'Autorità nazionale anticorruzione, che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire nelle forme di cui al comma 3, articolo 15, decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39.*"

urgenza e per un periodo limitato di tempo – al Segretario comunale possa essere affidata la responsabilità apicale per determinati settori dell’Amministrazione comunale.

Ebbene, questa eventualità – seppur prevista per far fronte a situazioni emergenziali o para-emergenziali – si presente davvero problematica se si tiene presente che il Segretario comunale, ordinariamente, “... *sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l’attività* ...”; nei casi in questione si verifica un’inaccettabile sovrapposizione tra soggetto che coordina e soggetto coordinato.

Un ultimo punto: alla luce dell’ampiezza e della delicatezza delle funzioni in capo al protagonista del presente scritto, il legislatore dovrebbe fare in modo che l’accesso al ruolo di Segretario comunale avvenga mediante percorsi del tutto meritocratici ed altamente formativi. Dovrebbe, altresì, essere prevista una formazione continua in grado di mantenere i Segretari comunali quanto più possibile aggiornati rispetto ad un quadro normativo che viene (incivilmente) modificato quasi quotidianamente e non sempre in maniera chiara e ragionevole.

Vi è poi un altro aspetto degno di interesse che raramente viene preso in considerazione: nelle più recenti declinazioni dei compiti del Segretario comunale è scomparsa quella disposizione contenuta nell’art. 53 della legge n. 142 del 1990 secondo la quale i segretari comunali – unitamente ai funzionari preposti - erano responsabili degli atti e delle procedure attuative delle deliberazioni assunte in loro presenza dai Consigli comunali e dalla Giunta.

La cancellazione della disposizione è stata un bene; in base ad essa, i Segretari comunali – oltre a tutto quello che già facevano – si dovevano occupare, insieme ai funzionari responsabili per competenza, della realizzazione in concreto di ciò che era stato disposto in Consiglio e in Giunta ... neanche Superman...

