

Per il tribunale di Brescia non devono esserci ingerenze della politica. Parola alla Consulta

Segretari, spoils system a rischio

Dubbi di illegittimità costituzionale sui criteri di nomina

di Luigi Oliveri

Il sistema di nomina dei segretari comunali è a rischio di incostituzionalità. Secondo il tribunale di Brescia in veste di giudice del lavoro, non è manifestamente infondata ed è rilevante la questione di legittimità costituzionale sollevata da un segretario comunale, sostenuto dall'associazione sindacale Vighenzi, sull'articolo 99 del decreto legislativo 267/2000, che regola il sistema degli incarichi. Il tribunale, quindi, con ordinanza 8 settembre 2017, ha rimesso la questione alla Corte costituzionale. A poco più di 20 anni di distanza dalla riforma Bassanini che ha introdotto una delle fattispecie di spoils system più spinte nell'ordinamento italiano e a 10 anni di distanza dalle sentenze della Corte costituzionale 103 e 104 del 2017 (le prime a evidenziare con chiarezza il contrasto dello spoils system con i principi di buon andamento, imparzialità e continuità dell'azione amministrativa), l'attenzione si concentra, finalmente, anche sul sistema degli incarichi ai segretari comunali, microscopicamente in contrasto proprio con le pronunce della Consulta. La vicenda è nata appunto dal benservito riservato da un sindaco neo eletto al segretario comunale, che ha evidenziato l'incostituzionalità dell'articolo 99 commi 1, 2, e 3 del Tuel per contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione in quanto tale disposizione, prevedendo come termine per la durata dell'incarico di segretario comunale quella del mandato amministrativo del sindaco che lo nomina, si pone in contrasto con i principi di correttezza e imparzialità dell'azione amministrativa. Il che compromette l'ulteriore principio di separazione fra politica e amministrazione dando vita all'ulteriore cortocircuito di una nomina del soggetto controllante (il segretario) da parte del soggetto controllato (il sindaco).

Il tribunale di Brescia ricorda che l'indirizzo interpretativo consolidato della Consulta sullo spoils system è stato riassunto nella recente sentenza 11015/17 della Corte di cassazione sez. lavoro. Gli Ermellini hanno ricordato che «le uniche ipotesi in cui l'applicazione dello “spoils system” può essere ritenuta coerente con i principi costituzionali sono quelle nelle quali si riscontrano i requisiti della “apicalità” dell'incarico nonché della “fiduciarietà” della scelta del soggetto da nominare, specificando che tale fiduciarietà, per legittimare l'applicazione dell'indicato meccanismo, deve essere intesa come preventiva valutazione soggettiva di consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico, che di volta in volta viene in considerazione come nominante». Ma, la figura del segretario comunale è eminentemente tecnica e consultiva: il segretario comunale non è chiamato a ad «una stretta collaborazione al processo di formazione dell'indirizzo politico dell'ente»

con i suoi organi di governo. In questo, il tribunale coglie un'importantissima differenza tra le figure apicali degli enti locali, comprendendo non solo i segretari comunali ma anche tutti i dirigenti, e le funzioni apicali dello stato, per le quali la Corte costituzionale ammette lo spoils system. I segretari comunali e dirigenti locali (come anche i dirigenti non apicali delle altre amministrazioni) non cooperano con gli organi di governo nella produzione di atti di alta amministrazione o, comunque, di definizione di un indirizzo politico, il che rende oggettivamente opportuna l'adesione alle scelte politiche del ministro. Invece, soggetti come direttori generali, capi dipartimento o capi di gabinetto, componenti gli staff dei ministeri, svolgono primariamente un supporto alla determinazione degli indirizzi politici e, quindi, non si limitano, come la restante parte della dirigenza, a svolgere funzioni tecnico-gestionali. In questo senso, l'ordinanza evidenzia anche tutti i vizi potenziali di costituzionalità che erano racchiusi nella riforma Madia della dirigenza, mirata ad estendere all'intera dirigenza pubblica esattamente quel regime di spoils system previsto per i segretari comunali, ora messo in discussione dalla questione di legittimità sollevata. Il tribunale di Brescia, con specifico riferimento alle funzioni del segretario, non può fare a meno di rilevare che la non manifesta infondatezza della questione sollevata discende anche dalle funzioni di controllo assegnate ai segretari non solo dal Tuel ma anche dalle tante disposizioni normative, in particolare dalla legge 190/2012 in tema di prevenzione e repressione della corruzione, nonché in considerazione del peculiare ruolo di garante della conformità legale, statutaria e regolamentare degli atti dell'ente assegnato al segretario comunale, «sicché non pare conforme ai principi enucleati dall'art. 97 Cost. che il soggetto deputato a tale ruolo possa essere nominato dal soggetto politico i cui atti egli è chiamato a vagliare e venga posto, altresì, alle sue dipendenze funzionali».