



REPUBBLICA ITALIANA

Reg. Sent. n. 2739/06

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Reg. Gen. n. 738/06

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

- Prima Sezione -

composto dai magistrati:

- Alfredo GOMEZ de AYALA - Presidente
- Paolo LOTTI - Referendario
- Richard GOSO - Referendario, estensore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 738/2006, proposto dai comuni di SAN SECONDO DI PINEROLO, SCALENGHE, FENESTRELLE e PEROSA ARGENTINA, in persona dei rispettivi sindaci in carica, rappresentati e difesi dagli avv.ti Vittorio Barosio e Teodosio Pafundi, elettivamente domiciliati presso lo studio del primo in Torino, corso Galileo Ferraris n. 120;

contro

l'AGENZIA AUTONOMA PER LA GESTIONE DELL'ALBO DEI SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Carlo Emanuele Gallo e Antonello Langiu, elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Torino, via Pietro Palmieri n.40;

per l'annullamento, previa sospensione,

- della delibera 3.3.2006, n. 29, del C.d.A. dell'Agenzia autonoma per la

gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali – sezione regionale del Piemonte, con la quale non è stata presa “... in esame la convenzione di segreteria San Secondo di Pinerolo – Scalenghe – Fenestrelle – Perosa Argentina in quanto è in contrasto con il punto n. 2 lett. a) del dispositivo della deliberazione n. 37/2004 così come modificato dalla delibera C.d.A. n. 12/2005 ...”;

- della delibera 4.2.2005, n. 12, del C.d.A. dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali – sezione regionale del Piemonte;
- di ogni ulteriore atto presupposto, preparatorio, connesso o consequenziale.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Vista l'istanza cautelare proposta in via incidentale dagli enti ricorrenti;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata;

Visti gli atti tutti del giudizio;

Giudice relatore alla camera di consiglio del 5 luglio 2006 il referendario

Richard Goso;

Uditi i difensori delle parti, come da verbale;

Rilevato in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO

Con deliberazioni assunte dai rispettivi organi consiliari, i comuni di San Secondo di Pinerolo, Scalenghe e Fenestrelle approvavano una convenzione per lo svolgimento in forma associata delle funzioni di segreteria.

Successivamente, aderiva alla convenzione anche il Comune di Perosa Argentina.

Il Comune di San Secondo di Pinerolo, in qualità di ente capofila, comunicava quindi alla sezione regionale del Piemonte dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali (che di seguito sarà indicata, per brevità, quale "Agenzia") gli atti di approvazione della convenzione.

Il Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia, però, con deliberazione n. 29 del 3 marzo 2006, stabiliva di non prendere in esame la convenzione predetta in quanto asseritamente contrastante con il punto 2, lettera a), della propria deliberazione n. 37/2004, come modificata dalla deliberazione n. 12/2005.

Mediante gli atti deliberativi da ultimo citati, l'Agenzia aveva provveduto a disciplinare la costituzione delle convenzioni di segreteria fra comuni, ponendo specifici limiti alla facoltà di convenzionamento degli enti in rapporto alla loro consistenza demografica (allo scopo di evitare che l'accordo tra un numero di comuni troppo elevato o tra comuni troppo grandi potesse contrapporsi all'efficiente esercizio delle funzioni del segretario comunale).

Nel caso di specie, la convenzione fra tre comuni appartenenti alla terza classe demografica (San Secondo di Pinerolo, Scalenghe, Perosa Argentina) e un comune della quarta classe (Fenestrelle) contrastava con le "linee guida" approvate dall'Agenzia che ammettevano il convenzionamento di quattro comuni solamente nel caso in cui appartenessero tutti alla classe 4^a.

Il diniego dell'Agenzia era, quindi, comunicato ai comuni interessati con lettera del 31 marzo 2006, successivamente pervenuta ai richiedenti.

Con il ricorso in trattazione, i comuni di San Secondo di Pinerolo, Scalenghe, Perosa Argentina e Fenestrelle impugnano il provvedimento negativo n. 29/2006 nonché la deliberazione presupposta n. 12/2005, chiedendone

l'annullamento e, in via cautelare, la sospensione dell'esecuzione, sulla scorta dei seguenti motivi di gravame:

I) nei confronti della delibera C.d.A. 3.3.2006, n. 29, dell'Agenzia regionale dei segretari comunali: violazione di legge, con particolare riguardo all'art. 10-*bis* della legge 7.8.1990, n. 241. Comunque, violazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa e difetto di istruttoria.

II) Nei confronti della delibera C.d.A. 4.2.2005, n. 12, dell'Agenzia regionale dei segretari comunali e della delibera C.d.A. 3.3.2006, n. 29, della medesima Agenzia regionale: violazione di legge, con particolare riguardo all'art. 10 del D.P.R. 4.12.1997, n. 465, ed agli artt. 30 e 98 del d.lgs. 18.8.2000, n. 267. Illegittimità derivata della delibera 3.3.2006, n. 29, dell'Agenzia regionale dei segretari comunali. Eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione.

III) Nei confronti della delibera C.d.A. 3.3.2006, n. 29, dell'Agenzia regionale dei segretari comunali: eccesso di potere per erroneità dei presupposti di fatto, inadeguatezza dell'istruttoria e difetto di motivazione. In ogni caso, violazione di legge in relazione all'art. 6, comma 3, del D.P.R. 4.12.1997, n. 465, ed incompetenza relativa della delibera C.d.A. 4.2.2005, n. 12, dell'Agenzia regionale. Illegittimità derivata dalla delibera 3.3.2006, n. 29, dell'Agenzia regionale.

Si è costituita in giudizio l'Agenzia, opponendosi all'accoglimento del gravame.

Alla camera di consiglio del 5 luglio 2006, il ricorso è stato ritenuto per la decisione immediata.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1) Considerando la regolare instaurazione del contraddittorio e la sufficienza

degli elementi di prova in atti, il Collegio ritiene di dover definire il giudizio, con sentenza succintamente motivata, in sede di esame dell'istanza cautelare, come previsto dall'art. 26, commi 4 e 5, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

Non vi è luogo, pertanto, ad esaminare l'istanza cautelare proposta in via incidentale dagli enti ricorrenti, fermo restando che l'eccezione proposta dall'Agenzia in merito all'assenza del *periculum* non preclude certamente lo scrutinio del merito del ricorso.

2) Con il primo motivo di gravame, gli esponenti denunciano la violazione dell'art. 10-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241, atteso che il provvedimento negativo impugnato, con il quale l'Agenzia regionale ha stabilito di non prendere in esame la convenzione per l'ufficio del segretario comunale, non è stata preceduta dalla prescritta comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento.

La censura è palesemente fondata, dal momento che l'obbligo di comunicare il cosiddetto "preavviso di rigetto", sancito dal succitato articolo 10-*bis*, ha portata affatto generale e trova applicazione in tutti i procedimenti a istanza di parte.

Non rileva, ovviamente, la circostanza che, nel caso di specie, non sia configurabile un vero e proprio procedimento a istanza di parte, ma (come meglio si dirà *infra*) semplicemente un atto di comunicazione all'Agenzia delle decisioni autonomamente assunte dagli enti interessati.

Il convincimento (seppure erroneo) dell'Agenzia regionale circa la propria competenza ad approvare la convenzione *de qua* comporta, infatti, l'applicazione delle disposizioni normative che regolano i procedimenti a istanza di parte e, tra di esse, del già citato art. 10-*bis* che impone la previa

comunicazione dei motivi che, ad avviso dell'amministrazione procedente, si frappongono all'accoglimento dell'istanza.

E' appena il caso di soggiungere che, nel caso in esame, non può trovare applicazione l'art. 21-*opties* della stessa legge n. 241/1990, in relazione al carattere ampiamente discrezionale del procedimento amministrativo che evidenzia l'opportunità della partecipazione procedimentale delle amministrazioni interessate.

3) Nonostante la riscontrata fondatezza del primo motivo di ricorso, il Collegio ritiene di dover soffermare l'attenzione anche sul secondo mezzo di gravame – che, a differenza del precedente, concerne la legittimità sostanziale degli atti amministrativi impugnati – onde evitare che, eventualmente, possano essere adottati ulteriori atti amministrativi palesemente viziati sotto il profilo della legittimità.

Ciò premesso, gli esponenti denunciano la violazione dell'art. 10 del d.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, nonché degli artt. 30 e 98 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dal momento che nessuna delle disposizioni rubricate, che governano l'esercizio in forma associata dell'ufficio del segretario comunale, prevedono limitazioni di sorta all'esercizio di tale potere da parte delle amministrazioni locali interessate e, in particolare, attribuiscono all'Agenzia dei segretari comunali il potere di approvare le relative convenzioni.

Conviene esaminare, pertanto, le disposizioni richiamate.

L'art. 98 del d.lgs. n. 267/2000 disciplina l'albo nazionale dei segretari comunali e provinciali e prevede, al comma 3, che i comuni possano stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale, con l'unico obbligo di comunicarne la costituzione alla sezione regionale dell'Agenzia.

L'art. 30 del medesimo decreto legislativo disciplina, in generale, le convenzioni tra enti locali e non pone vincoli di sorta relativamente alla loro approvazione.

Il d.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, all'art. 10, tratta più dettagliatamente delle convenzioni di segreteria tra comuni, individuandone il contenuto essenziale.

Gli unici vincoli posti da tale disposizione in capo agli enti convenzionati (cfr. comma 1) riguardano la collocazione geografica dei comuni – ove la possibilità di convenzionamento è riservata agli enti locali compresi nell'ambito territoriale della stessa sezione regionale dell'Agenzia - e l'individuazione dell'organo competente all'approvazione della convenzione: il consiglio comunale.

Neppure l'art. 10 del d.P.R. n. 465/1997 configura, comunque, un eventuale potere di controllo e approvazione delle convenzioni *de quibus* in capo all'Agenzia o alle sue sezioni regionali.

La disposizione in esame prevede, infine, che copia degli atti relativi all'approvazione della convenzione sia trasmessa alla sezione regionale dell'Agenzia.

Tanto precisato, è agevole rilevare la fondatezza delle doglianze formulate dagli attuali ricorrenti, dal momento che non è dato rinvenire, tra le disposizioni che disciplinano l'esercizio in forma associata dell'ufficio di segretario comunale, alcuna norma che preveda l'obbligo dei comuni di richiedere l'approvazione della convenzione all'Agenzia e, tantomeno, il potere di approvazione (o di rigetto) della convenzione medesima in capo all'Agenzia o alla sua sezione regionale, alla quale devono essere esclusivamente trasmessi gli atti adottati dai comuni convenzionati.

Neppure si rinviene, nell'ambito della normativa vigente in materia, alcuna disposizione che limiti o condizioni la possibilità di cooperazione tra enti locali, quanto all'esercizio delle funzioni di segreteria, in relazione alla classe di appartenenza e, quindi, alla consistenza demografica dei singoli comuni (a differenza di quanto avveniva nell'ordinamento previgente, ove l'art. 18 del d.P.R. 23 giugno 1972, n. 749, prevedeva la facoltà dei comuni appartenenti alla 3^a e alla 4^a classe di consorzarsi, se compresi nella stessa provincia, per l'esercizio dell'ufficio di segreteria, così implicitamente escludendo tale possibilità nei confronti dei comuni che non rientrassero nelle suindicate classi demografiche).

Ritiene il Collegio, inoltre, che l'esercizio dei poteri esercitati nella fattispecie dall'Agenzia, con effetti fortemente limitativi dell'autonomia degli enti locali interessati, debba trovare fondamento in specifiche disposizioni normative e non possa legittimamente derivare dalle generali attribuzioni dell'Agenzia medesima in materia di gestione del personale che ad essa fa capo.

4) Il ricorso, pertanto, è fondato e, con assorbimento del terzo e ultimo motivo di gravame, deve essere accolto.

Ne consegue l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Ritiene il Collegio che sussistano, comunque, giusti motivi per compensare tra le parti le spese del grado di giudizio.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, sez. I, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe con sentenza succintamente motivata, lo accoglie e dispone, per l'effetto, l'annullamento dei provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Amministrazione.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del 5 luglio 2006.

IL PRESIDENTE

L'ESTENSORE

f.to. A. Gomez de Ayala

F.to R. Goso

il Direttore di segreteria

f.to M. Luisa Cerrato Soave

Depositata in segreteria a sensi di legge

il 5 luglio 2006

il Direttore di segreteria

f.to M. Luisa Cerrato Soave