



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato
la seguente

N.310/2006

Reg.Dec.

N.3009-3196Reg.Ric.

ANNO 1999

DECISIONE

- sul ricorso in appello n. 3009/1999 proposto dal Comune di Tarvisio, rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Pesci e dall'avv. Arturo Cancrini, ed elettivamente domiciliato presso lo studio del secondo in Roma, via Giuseppe Mercalli, n. 13;

- sul ricorso in appello n. 3196/1999 proposto da Criso Mario, rappresentato e difeso dall'avv. Nicola Marcone, ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via Giuseppe Mercalli, n. 15;

contro

Francesco Badoer, rappresentato e difeso dall'avv. Augusto Cortelloni, ed elettivamente domiciliato in Roma, presso la Segreteria Sezionale del Consiglio di Stato in Roma, piazza Capo di Ferro n. 13;

e nei confronti

del Ministero dell'Interno, e dell'Albo dei Segretari Comunali, in persona del Ministro p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato elettivamente domiciliati ope legis, in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 (ric. n. 3009/1999);

dell'Agenzia dei Segretari Comunali e Provinciali, sezione regionale per il Friuli Venezia Giulia, e del dr. Mario Criso non costituitisi (ric. n.

3009/1999);

del Ministero dell'Interno come sopra domiciliato (ric. n. 3196/1999);

del Comune di Tarvisio non costituitosi (ric. n. 3196/1999)

dell'Agenzia dei Segretari Comunali e Provinciali, sezione regionale per il Friuli Venezia Giulia, non costituitasi (ric. 3196/1999);

dell'Agenzia Autonoma Gestione dell'albo dei Segretari Comunali, non costituitasi (ric. n. 3196/1999);

Badoer Francesco, rappresentato e difeso dall'avv. Augusto Cortelloni ed elettivamente domiciliato in Roma via Duilio n. 7, presso l'avv. Marco Miccinelli (ric. n. 3196/1999);

per l'annullamento

della sentenza n. 9 del 18.1.1999 del Tribunale Amministrativo Regionale per il Friuli Venezia Giulia, resa *inter partes*.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle parti avanti indicate e visto il ricorso incidentale dell'appellato;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 22 novembre 2005, relatore il Consigliere Giuseppe Romeo, uditi l'avv. Marcone l'avv. Cortelloni e l'avv. Cancrini.

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

1.- Il TAR Friuli Venezia Giulia, con la sentenza impugnata, ha,

previa riunione, accolto i due ricorsi proposti dall'appellato – ricorrente avverso i provvedimenti sindacali di avvio del procedimento e di nomina del nuovo segretario. In particolare, ha statuito che:

- l'atto di avvio del procedimento di nomina del nuovo segretario comunale deve essere motivato, atteso l'indubbio carattere autoritativo dell'atto di nomina;
- il carattere fiduciario dell'incarico non esonera dal dare contezza delle ragioni della volontà di non avvalersi delle prestazioni professionali del segretario in carica;
- le disposizioni della legge n. 127/1997 non disciplinano in dettaglio la procedura di nomina del segretario da parte del Sindaco (si rinvia al successivo regolamento), e l'art. 15, commi 2 e 6, del d.p.r. n. 465/1997 *non esclude affatto, di per sé, la comunicazione al segretario in carica della determinazione di non confermarlo, tipico atto di avvio del procedimento, né esclude l'instaurazione del contraddittorio procedimentale attraverso proprie controdeduzioni;*
- sono stati violati gli artt. 12 e 14 del d.p.r. n. 465 del 1997, essendo stato nominato un soggetto inidoneo quale segretario comunale di Tarvisio, Comune di seconda classe (doveva essere nominato un soggetto con la qualifica di segretario generale);
- è stato violato anche l'art. 15, comma 6, del d.p.r. n. 465/1997, non essendo la nomina del controinteressato intervenuta nel termine perentorio di 120 giorni dalla data (5 gennaio 1998) di entrata in vigore del regolamento.

2.- Queste conclusioni non sono condivise dal Comune di Tarvisio e dal controinteressato, i quali chiedono la riforma della sentenza impugnata anche alla luce della giurisprudenza formatasi sulla norma di interpretazione autentica (art. 2, comma 2, del decreto legge 26 gennaio 1999, n. 8, convertito in legge 25 marzo 1999 n. 75) dell'art. 17 della legge n. 127/1997, secondo il quale il segretario comunale o provinciale (che non è un funzionario o dirigente dello Stato, ma un collaboratore o consulente del Sindaco, che ha la possibilità di sceglierlo liberamente, fiduciariamente e in modo assolutamente discrezionale) cessa automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco o del Presidente della Provincia, ovvero qualora la nomina di un nuovo segretario avvenga decorsi 60 giorni dalla elezione dalla entrata in vigore del regolamento, continuando ad esercitare le funzioni sino alla nomina del nuovo segretario (C.S., sez. IV, 3 maggio 2001, n. 2492). Con l'ultima memoria, viene anche evidenziata la situazione personale dell'appellato – ricorrente, che, successivamente alla ordinanza di sospensione della sentenza impugnata n. 1072/1999 della sezione IV di questo Consiglio, è stato collocato a riposo per raggiunti limiti di età con decorrenza giuridica ed economica dal 1°.12.2004, dopo avere goduto di una riammissione in servizio per due anni a seguito di un primo collocamento per raggiunti limiti di età (deliberazione n. 401 del 24.9.2002 del Consiglio Nazionale di Amministrazione dell'Albo dei Segretari comunali e Provinciali).

3.- Resiste l'appellato, il quale dichiara il suo esplicito interesse alla rieiezione dei ricorsi, atteso che dall'esito di questi dipende la prosecuzione di altro giudizio pendente tra lo stesso ed il Comune di Tarvisio innanzi al

Tribunale Ordinario di Tolmezzo. Nel merito, si contesta il carattere di interpretazione autentica dell'art. 2, comma 2, del decreto legge n. 8/1999, come sostituito in sede di conversione con la legge n. 75/1999, in quanto introduce per i Segretari in carica al momento dell'entrata in vigore del d.p.r. n. 465/1997 una sorta di cessazione dall'incarico e dalla funzione ex lege, di cui non vi è alcuna traccia, neppure implicita, nell'art. 17, comma 81, della legge 127/1997, e questa ipotesi di cessazione automatica per i Segretari in carica (inesistente nella legge originaria) finisce per equiparare le situazioni a regime e quelle della fase transitoria. Tale articolo, di carattere innovativo, non può essere utilizzato per attribuire a norme innovative una surrettizia efficacia retroattiva, e qualora si volesse considerarlo di natura interpretativa, deve essere rimesso alla Corte Costituzionale, in quanto la norma formalmente denominata interpretativa, è in effetti innovativa, e quindi in contrasto con gli artt. 2, 3, 113, 101, 102, 104.

4.- I ricorsi sono stati trattenuti in decisione all'udienza del 22 novembre 2005.

DIRITTO

Non occorre esaminare la problematica suscitata dagli appellanti sulla perduranza dell'interesse del ricorrente – appellato, il quale, collocato in pensione per limite di età, non potrebbe aspirare alla carica di segretario in caso di eventuale rieiezione degli appelli in epigrafe, di cui deve essere disposta la riunione, in quanto hanno ad oggetto la medesima sentenza.

L'esame di tale problematica è superflua, perché gli appelli sono fondati, alla luce della interpretazione autentica che il legislatore ha dato del

comma 81 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997 n. 127, con il D. L. n. 8 del 26.1.1999, convertito nella legge 25 marzo 1999, n. 75.

Questa interpretazione autentica smentisce le conclusioni alle quali è pervenuto il TAR, in tema di riscontrata *assoluta carenza di motivazione del provvedimento con il quale si esprime sfiducia nei confronti del segretario comunale in carica*, e di accertata violazione del giusto procedimento, a motivo dell'assenza di contraddittorio procedimentale, nonché, relativamente alla nomina del nuovo segretario, della rilevata violazione dell'art. 15, sesto comma del d.p.r. n. 465/1997, per essere intervenuta la nomina del dr. Criso oltre il termine perentorio di 120 giorni dalla data (5.1.1998) di entrata in vigore del predetto regolamento.

Anche l'appellato è convinto che la citata norma di interpretazione autentica dà una autorevole conferma della legittimità dell'operato del Sindaco di Tarvisio, il quale non era tenuto a nominare il nuovo segretario nel termine perentorio di 120 giorni dalla data di entrata in vigore del regolamento, e, soprattutto, non aveva l'obbligo di dare alcuna motivazione in merito alla avviata procedura di sostituzione del segretario in carica, *che continua ad esercitare le funzioni fino alla nomina del nuovo segretario*, senza la necessità che sia coinvolto nel procedimento di sostituzione.

Per questo l'appellato, pur senza rinunciare agli appelli incidentali proposti *con comparsa depositata il giorno 5.5.1999* nei due ricorsi in esame, si sofferma sul D. L. n. 8/1999, convertito nella legge n. 75/1999, ritenendo che questo abbia, per gli aspetti che interessano la presente vicenda, una portata *innovativa*, e non meramente interpretativa, ed esprime riserve sulla giurisprudenza di questo Consiglio, che, sulla base del ritenuto

carattere interpretativo dell'art. 2 del menzionato D. L. n. 8/1999, ha risolto in senso sfavorevole allo stesso le questioni che il TAR aveva positivamente definito (cfr. C. S., sez. IV, decisione n. 2492/2001).

L'istante sviluppa la sua tesi, muovendo dalla considerazione che non è sufficiente *la sola autoqualificazione* del legislatore, per attribuire il carattere di interpretazione autentica ad una norma, ma occorre che questa sia diretta a chiarire il senso delle disposizioni preesistenti, ovvero ad enucleare uno dei significati tra quelli ragionevolmente ascrivibili alle statuizioni interpretate, sempre che l'interpretazione offerta rientri tra le varianti di senso compatibili con il tenore letterale del testo interpretato (per tutte, sentenza Corte Costituzionale 5 novembre 1996, n. 386).

Nessuna di queste caratteristiche, secondo l'istante, si rinviene nel menzionato art. 2 della legge di conversione n. 75/1999, in quanto, con questo articolo, viene introdotta *una sorta di cessazione ex lege dall'incarico per i Segretari in carica al momento dell'entrata in vigore del d.p.r. n. 465/1997, di cui non vi è traccia nell'art. 17, comma 81 della legge 127/1997.*

Essendo, quindi, priva del carattere interpretativo, la norma non poteva essere utilizzata per attribuire una surrettizia efficacia retroattiva (per tutte, sentenza Corte Cost. n. 376/1995) a norme innovative.

In senso contrario alla tesi dell'istante, occorre richiamare l'orientamento espresso, in tempi risalenti, dalla Corte Costituzionale, secondo il quale la legge di interpretazione autentica, non diversamente da altre leggi, ha carattere innovativo, e modifica l'ordine legislativo preesistente, con la conseguenza che la legge interpretativa innova

l'ordinamento con efficacia retroattiva, in quanto, con questa, viene chiarito il significato di una disposizione previgente (si veda, sentenza Corte Cost. n. 118 del 1957).

Se si eccettua la *dipendenza* della legge di interpretazione dalla legge interpretata, nel senso che la prima non potrebbe esistere senza l'esistenza della seconda, non vi è, quindi, differenza, quanto agli effetti, tra legge retroattiva e legge interpretativa.

Quanto invece alle incertezze interpretative, che, secondo l'istante, sono necessarie perché una norma possa essere assumere il carattere di interpretazione autentica, vale il richiamo ad altro orientamento della Corte Costituzionale, secondo il quale il contrasto giurisprudenziale non è un presupposto indispensabile di legittimità della legge interpretativa, ma una semplice *occasio legis*, la cui assenza non determina l'incostituzionalità per sviamento della funzione legislativa della norma di interpretazione, la quale può essere emanata anche in presenza di un indirizzo giurisprudenziale univoco, ma in contrasto con una certa linea di politica del diritto (si veda, sentenza Corte Costituzionale n. 525 del 22 novembre 2000).

Alla luce di tali principi, non sembra si possa dubitare della legittimità costituzionale di una norma (art. 2 del D. L. n. 8/1999, convertito in legge n. 75/1999), la quale è perfettamente riconducibile alla disciplina di cui ai commi 70 e 81 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, di cui viene fornita, in via autentica, una interpretazione radicalmente opposta a quella del primo giudice.

La norma interpretativa, diversamente da quanto opina l'interessato, non introduce una ipotesi di cessazione automatica *ex lege* non prevista

dall'art. 17, comma 81 della legge n. 127/1997, ma chiarisce il senso di questa disposizione, introducendo *un quid novi*, che consiste nell'attribuire alla norma interpretata un significato obbligatorio per tutti, con esclusione di ogni altra possibile interpretazione, quale quella data dal TAR con la sentenza impugnata.

Una volta definito che il Sindaco del Comune di Tarvisio non aveva l'onere di fornire alcuna motivazione in ordine alla scelta di sostituire il segretario in carica, manifestata con l'avvio nei termini della procedura di nomina del nuovo segretario, e che *l'attivazione del procedimento di nomina non richiede un provvedimento di non conferma o revoca del segretario in carica, che continua ad esercitare le funzioni fino alla nomina del nuovo segretario* (art. 2, comma 2, del D. L. n. 8/1999), deve essere accolta la lamentela degli appellanti nei confronti della sentenza impugnata, con la quale è stato accolto anche il ricorso dell'istante avverso il provvedimento di nomina del nuovo segretario.

Tale impugnativa deve essere dichiarata inammissibile per carenza di interesse, dal momento che l'istante, una volta sostituito nell'incarico di segretario comunale del Comune di Tarvisio, non è legittimato a contestare la nomina del nuovo segretario per supposta inidoneità di quest'ultimo (o per altri motivi), dal momento che, per il segretario sostituito, è irrilevante la posizione del soggetto prescelto per l'incarico di segretario.

Conclusivamente, vanno accolti gli appelli principali, e, in riforma della sentenza impugnata, va dichiarato infondato il primo ricorso riunito, e conseguentemente dichiarato inammissibile per carenza di interesse il

secondo ricorso. Anche gli appelli incidentali, proposti dall'appellato nei due ricorsi, vanno respinti.

Sussistono motivi per disporre la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, previa riunione, accoglie gli appelli in epigrafe, e respinge gli appelli incidentali. Compensa le spese.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 22 novembre 2005 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) nella Camera di Consiglio con l'intervento dei Signori:

Mario Egidio Schinaia	Presidente
Sabino Luce	Consigliere
Giuseppe Romeo	Consigliere Est.
Lanfranco Balucani	Consigliere
Rosanna De Nictolis	Consigliere

Presidente

MARIO EGIDIO SCHINAIA

Consigliere
GIUSEPPE ROMEO

Segretario
VITTORIO ZOFFOLI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il....31/01/2006
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)
Il Direttore della Sezione

MARIA RITA OLIVA

CONSIGLIO DI STATO
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addì.....copia conforme alla presente è stata trasmessa
al Ministero.....
a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria