



**REPUBBLICA ITALIANA**

N. Reg. dec.

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

N. Reg. ric.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO

ANNO 2002

(Sezione I ter)

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 6987/1998 Reg. Gen., proposto da EGIZY Giampiero, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo Spagnuolo Vigorita ed elettivamente domiciliato con il medesimo in Roma, Lungotevere Michelangelo n. 9, presso lo studio Grez;

**contro**

il Comune di Volterra, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Calogero Narese, con il quale è elettivamente domiciliato in Roma, Lungotevere Michelangelo n. 9, presso lo studio Grez , nonchè contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, in persona del Ministro pro-tempore, il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro in carica, e l'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui sono domiciliati "ex lege" in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

**con l'intervento**

in giudizio “ad adiuvandum” della “Libera Associazione Segretari Comunali” – LASEC, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Fiorenzo Liguori, con il quale è elettivamente domiciliata in Roma, Lungotevere Michelangelo n. 9, presso lo studio Grez;

**per l'annullamento**

del provvedimento del Sindaco di Volterra n. prot. 4819 del 19-3-1998 e della delibera della Giunta municipale n. 86 in data 20-3-1998 con i quali si è stabilito di non confermare il ricorrente nella funzione di segretario generale del Comune di Volterra, nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale con particolare riferimento al regolamento di cui al D.P.R. 4-12-1997, n. 465 in “parte qua”;

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTI gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Volterra, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno e dell'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali ;

VISTO l'atto di intervento “ad adiuvandum” della “Libera Associazione Segretari Comunali” – LASEC;

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

VISTI tutti gli atti della causa;

Nominato relatore alla pubblica udienza del 27 giugno 2002 il Consigliere Italo Riggio;

Uditi l'avv. Stefano Tarullo, delegato dall'avv. Spagnuolo Vigorita, per il ricorrente, l'avv. Amina L'Abbate, in sostituzione dell'avv. Narese, per il Comune di Volterra e l'avv. dello Stato Melania Nicoli per la presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e l'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

### **FATTO**

Con nota n. 4819 del 19-3-1998 il Sindaco di Volterra ha inviato avviso di avvio del procedimento teso alla sostituzione del ricorrente nella carica di segretario generale del predetto Comune ai sensi dell'art. 17, comma 70, della legge 15 maggio 1997, n. 127 e dell'art. 15, commi 2 e 6, del D.P.R. . 4-12-1997, n. 465.

Con successiva deliberazione n. 86 del 20-3-1998 la Giunta municipale ha stabilito di avvalersi della potestà di nomina del nuovo Segretario comunale da scegliersi tra i segretari iscritti nella fascia professionale della classe demografica di appartenenza del Comune stesso.

Avverso i suindicati atti, ed ogni altro a questi presupposto, connesso e consequenziale, con particolare riguardo al regolamento di cui al citato D.P.R. n. 465/1997, ha proposto impugnativa l'interessato, deducendo il seguente articolato motivo:

- Violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione, della legge n. 421/1992 e della legge n. 241/1990. Eccesso di potere per irragionevolezza, illogicità, arbitrarietà, errore sui presupposti di fatto e di diritto.

Nel sistema delineato dalla legge n. 127/1997 e dal Regolamento di attuazione di cui al D.P.R. n. 465/1997 la posizione istituzionale e le funzioni del segretario comunale sono state modificate, accentuandosi la natura fiduciaria del rapporto tra tale figura professionale ed il Sindaco. Ciò però non incide sull'obbligo dell'amministrazione, nella specie completamente eluso, di indicare le ragioni per le quali si stabilisca di non confermare il segretario già in servizio.

Ove poi gli atti impugnati si ritenessero conformi a legge, questa dovrebbe essere censurata per molteplici profili di incostituzionalità.

Infatti al segretario resta pur sempre affidato il compito di assicurare la legittimità dell'azione amministrativa. Ciò presuppone una autonomia dall'organo politico che il nuovo meccanismo previsto per la nomina del segretario non è idoneo ad assicurare e, ove si consentisse di effettuare la nomina o la mancata conferma del segretario senza alcuna motivazione, sarebbero compromessi i principi di imparzialità, trasparenza e ragionevolezza. La figura del segretario risulta ibrida poichè egli dipende dall'Agenzia ma viene funzionalmente assegnato al Comune. L'esigenza di salvaguardare attraverso la riserva di legge gli aspetti fondamentali del lavoro pubblico non sembra rispettata dal meccanismo, per lo più disciplinato da una fonte di rango secondario, individuato per nominare o

confermare il segretario comunale. Illegittime sono, altresì, le disposizioni contenute nel regolamento di cui al D.P.R. n. 465/1997 che si pongono come norme volte a disciplinare autonomamente la materia piuttosto che a dare attuazione alla legge e privano la figura del segretario delle garanzie riconosciute agli altri dipendenti pubblici in ordine all'accesso all'ufficio, alle aspettative di carriera ed alla continuità del servizio, che restano influenzati dalla scelta del Sindaco.

L'art. 18 del regolamento impedisce il libero esercizio del diritto riconosciuto ai segretari di iscrizione all'Albo speciale mentre la disciplina sulla mobilità contenuta nella normativa regolamentare è in contrasto con quanto previsto in materia dalla stessa legge n. 127/1997. Irragionevole è, infine, la previsione, connessa al potere di libera scelta del segretario da parte del Sindaco, secondo cui all'Albo nazionale dei segretari comunali va iscritto un numero di aspiranti superiore al numero delle sedi disponibili.

A conclusione è chiesto l'annullamento degli atti impugnati, con ogni conseguenziale effetto di legge anche in ordine alle spese.

Si sono costituiti in giudizio il Comune di Volterra, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e l'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali.

E' intervenuta "ad adiuvandum" la "Libera Associazione Segretari Comunali" – LASEC che, dopo aver fatto proprie e ribadite le censure

formulate dal ricorrente, ha chiesto a sua volta l'accoglimento del ricorso.

Con la memoria di costituzione il Comune di Volterra ha confutato le censure mosse dal deducente, rilevando, altresì, che le eccezioni di illegittimità costituzionale della legge n. 127/1997, genericamente formulate, sono in parte irrilevanti ed in parte infondate. Sono altresì inammissibili, per carenza di interesse, le doglianze indirizzate contro il D.P.R. n. 465/1987 per carenza di interesse e per omessa notificazione all'autorità emanante.

L'amministrazione comunale ha esibito documenti e con due successive memorie ha eccepito il sopravvenuto difetto di interesse del ricorrente, non avendo questi impugnato gli atti di nomina del nuovo segretario comunale ed essendo cessato dal servizio in corso di causa. Nel merito ha evidenziato che le eccezioni difensive già sollevate trovano conforto nell'art. 2, comma 2, del D.L. 26-1-1999 n. 8, norma di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 81, della ripetuta legge n. 127/1997, ed ha concluso chiedendo la reiezione del ricorso.

La difesa erariale ha prodotto a sua volta una memoria con la quale, nel far presente che il Ministero dell'Interno, ancorchè evocato in giudizio, sarebbe estraneo alla presente controversia, ha chiesto il rigetto del gravame in quanto le censure dedotte sarebbero in parte inammissibili ed in parte infondate nel merito.

Anche il ricorrente ha depositato una memoria, con la quale ha ulteriormente chiarito i propri assunti.

Alla pubblica udienza del 27 giugno 2002 la causa è stata trattenuta dal Collegio per la decisione.

### **DIRITTO**

1)- La questione da decidere verte sulla legittimità degli atti con i quali il Sindaco e la Giunta municipale del Comune di Volterra hanno deliberato di procedere alla nomina di un nuovo segretario generale in sostituzione del ricorrente ai sensi dell'art. 17, comma 70 e seguenti, della legge 15 maggio 1997, n. 127 e del relativo regolamento di attuazione approvato con D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465.

2)- In via preliminare l'amministrazione comunale eccepisce il sopravvenuto difetto di interesse alla coltivazione della lite, sul rilievo che l'istante sarebbe stato collocato a riposo in pendenza del giudizio e non avrebbe impugnato i successivi provvedimenti con i quali è stato nominato altro segretario generale, onde in nessun caso potrebbe essere ricostituita la posizione lavorativa che si assume illegittimamente sacrificata.

L'eccezione va disattesa in quanto il deducente, pur non potendo ottenere la reintegrazione nel posto di lavoro, conserva tuttavia l'interesse all'eventuale risarcimento del danno in caso di favorevole definizione della controversia.

Sotto altro profilo la difesa del resistente Comune prospetta l'inammissibilità del ricorso, nella parte in cui si indirizza contro il menzionato D.P.R. n. 465/1997, per omessa notifica all'autorità emanante identificata nella Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'obiezione non può essere condivisa poichè l'impugnativa risulta notificata al Dipartimento (impropriamente definito Ministero) della Funzione Pubblica che costituisce una articolazione della citata Presidenza sicchè il contraddittorio risulta correttamente instaurato.

La difesa erariale nella memoria difensiva fa presente che a seguito della recente riforma dello stato giuridico dei segretari comunali la competenza a gestire detta categoria di personale è stata affidata ad un apposito Ente di diritto pubblico costituito dalla Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali. Di qui il difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Interno.

L'eccezione è destituita di fondamento, posto che fra gli atti impugnati figura il D.P.R. n. 465/1997 adottato su proposta del predetto Ministero, il quale ha quindi interesse a contraddire nel presente giudizio.

3)- Nel merito il ricorso è infondato.

L'art. 2 del D.L. 26 gennaio 1999 n. 8, convertito nella legge 25 marzo 1999 n. 75, ai commi 1 e 2 così dispone: "Il comma 70 dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di snellimento dell'azione amministrativa, va interpretato nel senso che il segretario comunale e provinciale cessa automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco o del presidente della provincia, continuando ad esercitare le funzioni sino alla nomina del nuovo segretario.

"Il comma 81 dell'articolo 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, si interpreta nel senso che i segretari in carica al momento dell'entrata in

vigore del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465, si intendono confermati nell'incarico se il sindaco o il presidente della provincia non ha attivato il procedimento di nomina del nuovo segretario nei termini stabiliti dall'articolo 15, comma 6, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 465 del 1997 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.”

Il Sindaco del Comune di Volterra ha esercitato nella specie il potere di cui al suindicato art. 17, comma 81, della legge n. 127/1997 attivando nel termine previsto il procedimento per la nomina del nuovo segretario generale.

In proposito il Consiglio di Stato, con sentenza n. 2492 del 3 maggio 2001, ha ritenuto che il surriferito art. 2, attesa l'espressa autoqualificazione di norma di interpretazione autentica, non abbia portata innovativa e sia quindi applicabile retroattivamente a fattispecie già verificatesi assoggettate a diversa interpretazione, purchè non coperte da giudicato.

In aderenza all'indirizzo seguito dal giudice di appello, al quale il Collegio ritiene di poter aderire discostandosi dal precedente orientamento espresso con la sentenza n. 5511 del 5 luglio 2000, deve rilevarsi che la disposizione contenuta nel comma 81 dell'art. 17 della legge n. 127/1997 non richiede un provvedimento di non conferma del segretario comunale in carica ma stabilisce che nel caso in cui il

Sindaco intenda dispiegare il suo potere e procedere alla sostituzione di quest'ultimo deve unicamente avviare il procedimento di nomina del nuovo segretario.

In relazione a quanto precede appare infondato il primo profilo di censura inteso a denunciare l'illegittimità degli atti comunali in contestazione per difetto assoluto di motivazione in ordine alle ragioni della mancata conferma del ricorrente.

Gli atti medesimi, ad avviso dell'interessato, sarebbero inficiati da invalidità derivata dalla illegittimità costituzionale della legge n. 127/1997.

I vizi denunciati appaiono peraltro insussistenti ove si consideri che le censure di illegittimità costituzionale, in buona parte irrilevanti ai fini della questione da decidere, sono comunque infondate.

Come già chiarito dalla citata pronuncia del Consiglio di Stato non può ritenersi che le norme di cui all'art. 17, commi 70 e 81, della legge n. 127/1997 ed all'art. 15, comma 6, del D.P.R. n. 465/1997 siano in contrasto con i principi enunciati dagli artt. 1, 3, 5, 70, 76, 77, 97 e 98 della Costituzione poichè la scelta del legislatore di valorizzare il rapporto fiduciario intercorrente tra il Sindaco ed il segretario comunale non impedisce al secondo di svolgere in maniera imparziale la propria attività e non contrasta con la separazione legislativamente determinata tra i compiti dell'organo politico e quelli dell'organo amministrativo.

Non appare irragionevole e contrario ai principi di buona amministrazione che il legislatore non abbia previsto la necessità di

motivare la mancata conferma del segretario, posto che nel quadro del delineato rapporto fiduciario si palesa conforme a logica subordinare “ex lege” la permanenza in servizio del dirigente alla mancata nomina del nuovo segretario.

Nessuna incongruità sembra poi derivare dalla circostanza che il segretario dipenda dall’Agenzia e sia funzionalmente assegnato a svolgere attività lavorativa presso l’ente locale, atteso che anche nel precedente regime il segretario era dipendente statale e prestava servizio presso il Comune.

Neppure può affermarsi che nel caso in esame non abbia operato la riserva di legge con riferimento agli aspetti fondamentali del lavoro pubblico poichè la legge (art. 17, commi 67-86 L. n. 127/1997) ha regolato le linee fondamentali della riforma della figura del Segretario comunale rimettendo alle norme regolamentari la disciplina attuativa. Ciò è conforme ai vigenti principi costituzionali, essendo pacifico che la riserva contenuta nell’art. 97 Cost. abbia carattere relativo e consenta al legislatore ordinario di lasciare ampi spazi alla normativa secondaria.

Il ricorrente contesta anche il D.P.R. n. 465/1997 che, peraltro, si palesa immune dai vizi denunciati.

L’art. 17 della legge n. 127/1997 ha evidenziato in modo chiaro l’ambito della materia rimessa alla normazione secondaria (Cfr. commi 73, 78, 83) ed il potere regolamentare non sembra aver superato, per quanto qui interessa, i limiti posti dalla legge.

Non è invero ipotizzabile alcuna disparità di trattamento fra i segretari comunali e gli altri dipendenti pubblici in quanto la differente regolamentazione del rapporto di lavoro trova giustificazione nella particolarità delle funzioni affidate ai segretari stessi.

Assume altresì l'istante che l'art. 18 del regolamento sarebbe volto ad impedire il libero esercizio del diritto di iscrizione all'Albo speciale riconosciuto ai segretari mentre la disciplina sulla mobilità contenuta nella normativa regolamentare sarebbe in contrasto con quanto previsto in materia dalla stessa legge n. 127/1997. Irragionevole sarebbe, infine, la previsione, connessa al potere di libera scelta del segretario da parte del Sindaco, secondo cui all'Albo nazionale dei segretari comunali va iscritto un numero di aspiranti superiore al numero delle sedi disponibili.

Siffatte censure sono inammissibili per carenza di interesse, dal momento che si indirizzano contro disposizioni volte a regolare taluni aspetti della carriera dei segretari comunali e, quindi, del ricorrente, che non risultano incisi dai provvedimenti comunali impugnati.

Esse sono, comunque, infondate in quanto l'esame combinato dell'art. 17, comma 82, della legge n. 127/1997 e dell'art. 18 del regolamento rivela che la norma di attuazione garantisce, in perfetta osservanza alla legge, la possibilità dei segretari di transitare presso altre pubbliche amministrazioni conservando la posizione giuridica ed economica acquisita e prevede, inoltre, che i segretari, entro trenta giorni dall'entrata in vigore del regolamento, possano iscriversi ad una

sezione speciale dell'Albo ricalcando nei suoi esatti termini l'identica previsione contenuta nella legge.

Allo stesso modo la prescrizione contenuta nell'art. 9, comma 4, del regolamento circa il numero complessivo dei segretari iscritti all'Albo trova riscontro nell'analogo disposto dell'art. 17, comma 77, della legge n. 127/1997 sicchè non è ipotizzabile alcun contrasto fra le due norme nè vi è il rischio, paventato dal ricorrente, che la previsione di un maggior numero di segretari rispetto alle sedi di servizio favorisca un aumento incontrollato dei segretari collocati in disponibilità poichè il Consiglio di amministrazione dell'Agenzia nello stabilire la percentuale di aumento dovrà tenere conto delle capacità di assorbimento dei segretari da parte degli enti locali anche valutando la possibilità di avvalersi per il funzionamento dell'Agenzia stessa dei segretari collocati in disponibilità (art. 17, comma 72, della legge n. 127/1997 e art. 7 del regolamento).

4)- In relazione a tutto quanto precede il ricorso deve essere respinto.

5)- Sussistono, comunque, giuste ragioni per compensare integralmente fra le parti le spese del giudizio.

#### **P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione I ter, respinge il ricorso in epigrafe.

Compensa interamente tra le parti le spese e gli onorari di lite.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 27 giugno 2002,  
con l'intervento dei Magistrati:

Luigi	TOSTI	Presidente
Italo	RIGGIO	Consigliere est.
Lucia	TOSTI	Consigliere