

Sentenza: 14 aprile 2021, n. 95

Materia: impiego pubblico – segretari comunali

Parametri invocati: artt.3, 51 comma 1, 97, 117 comma 2lett. l) Cost. nonché art. 4 d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670 (*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale della regione Trentino Alto-Adige*)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 3, comma 1 lett. g) della legge della Regione Trentino Alto Adige 16 dicembre 2019, n. 8 (*Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2020*)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera g), della legge della Regione Trentino-Alto Adige 16 dicembre 2019, n. 8 (Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2020), nella parte in cui introduce l'art. 148-bis, commi 1, 2, 3, 4 e 7, nella legge della Regione Trentino-Alto Adige 3 maggio 2018, n. 2 (Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige);

2) illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), degli artt. 148-bis, commi 5 e 6, e 163, comma 1, ultimo periodo, della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 2018;

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Con la sentenza in oggetto la Corte costituzionale si pronuncia sulla impugnativa promossa dal Presidente Consiglio dei ministri avverso dell'art. 3, comma 1, lettera g), della legge della Regione Trentino-Alto Adige 16 dicembre 2019, n. 8 (Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2020) che introduce l'art. 148 bis alla legge regionale 3 maggio 2018, n. 2 (Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e disciplina, per la sola Provincia autonoma di Trento, la figura segretario comunale.

Il ricorrente Governo assume l'illegittimità costituzionale della disposizione con riferimento artt. 3, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*).

Esaminate e respinte in via preliminare le diverse eccezioni di inammissibilità avanzate dalle parti la Corte, prima dell'esame del merito, effettua una ricostruzione della disciplina del segretario comunale sia in ambito statale che della Regione Trentino Alto Adige, per poi effettuare il confronto di tali discipline con quella introdotta con la norma impugnata per la sola Provincia di Trento.

La ricostruzione effettuata, seppur sintetica, evidenzia due elementi della disciplina che la Corte ritiene essenziali ai fini del rispetto dei principi costituzionali: accesso per pubblico concorso e garanzie di tendenziale stabilità del rapporto.

Venendo all'esame del merito, la Corte rileva come la norma oggetto di impugnazione introduca – peraltro limitatamente agli enti locali della sola provincia di Trento – una modifica sia al meccanismo di reclutamento che ad alcuni profili essenziali dello status dei segretari comunali.

La norma impugnata prevede l'istituzione di un «Albo dei segretari degli enti locali» (*rectius*, elenco dei soggetti in possesso dei requisiti per lo svolgimento delle funzioni segretariali), articolato in due sezioni: nella prima è prevista l'iscrizione, a richiesta, per una durata di cinque anni rinnovabile, dei soggetti «in possesso della laurea e del certificato di abilitazione all'esercizio delle funzioni di

segretario comunale rilasciato dai competenti organi statali o dalle Province di Trento e di Bolzano»; nella seconda sono iscritti, di diritto, i «segretari degli enti locali della provincia di Trento in servizio a tempo indeterminato» al momento dell'entrata in vigore della disposizione.

La nomina del segretario comunale – da parte del consiglio comunale o dell'assemblea dell'ente locale, su proposta del sindaco o del presidente dell'ente locale – è effettuata con scelta discrezionale tra tutti gli iscritti all'elenco di nuova istituzione (soltanto per i Comuni di classe superiore alla quarta si richiede che i prescelti abbiano già prestato servizio effettivo, per periodi variamente indicati dalla norma, in sedi di classe inferiore).

La Corte evidenzia i seguenti aspetti della nuova disciplina:

- non è più prevista una procedura concorsuale per l'assunzione delle funzioni, quantomeno da parte di coloro che non abbiano conseguito l'abilitazione nazionale e che non siano già in servizio alla data di entrata in vigore della legge;
- il (solo) segretario di nuova nomina è assunto a tempo determinato e può essere revocato dal suo incarico non solo per gravi violazioni dei doveri d'ufficio (o per le altre cause previste dal contratto collettivo di lavoro), ma anche quando riceve una valutazione dei risultati negativa per tre anni consecutivi.
- il contratto a tempo determinato del segretario di nuova nomina ha durata corrispondente al mandato del sindaco (o del presidente dell'ente locale che ha proposto la nomina) e il rapporto di lavoro con l'ente locale cessa automaticamente con la proclamazione del nuovo Consiglio comunale (o, nel caso degli altri enti locali, con l'elezione del nuovo presidente).

Le censure formulate dal ricorrente Governo vengono trattate congiuntamente dalla Corte in quanto relative al complessivo stato giuridico del segretario comunale e coinvolgenti l'ampiezza della competenza legislativa spettante, in materia, alla Regione autonoma, le modalità di accesso a tale specifica figura dell'impiego pubblico, e infine alle complessive garanzie che debbono connotarne, anche in ambito regionale, lo status, particolarmente alla luce dell'art. 4 dello statuto speciale, e per suo tramite, dell'art. 97 Cost.

La Corte rileva che l'art. 4, punto 3), dello Statuto assegna alla Regione autonoma la competenza legislativa in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», competenza che si estende (cfr. Corte Cost n. 132/2006), alla disciplina del relativo personale, attraverso l'emanazione di principi generali in materia di «ordinamento del personale dei comuni» (art. 65 Statuto).

Tale potestà legislativa deve comunque essere esercitata in «armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», sia che si vogliano disciplinare le modalità di instaurazione dei rapporti di lavoro sia che si intendano dettare norme in tema di status del personale dipendente.

Il segretario comunale mantiene, anche per il legislatore regionale, le caratteristiche funzioni di controllo e garanzia che connotano la figura nel modello contenuto nella vigente legislazione statale.

Il legislatore regionale deve quindi rispettare i principi desumibili dall'art. 97 Cost., con particolare riguardo a quelli di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione nonché dell'accesso mediante concorso.

La disciplina oggetto del giudizio invece, come in precedenza richiamata, non risulta conforme a tali principi e ciò a partire dal momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro, mancando una effettiva selezione concorsuale, aperta e di natura comparativa.

In base alla norma impugnata, infatti, - a parte i casi di coloro che, essendo in possesso dell'abilitazione rilasciata dai competenti organi statali o già in servizio come segretari comunali assunti in base al previgente regime, possono iscriversi nelle due prime sezioni dell'albo - per essere nominati segretari comunali nella Provincia autonoma di Trento è sufficiente essere iscritti all'albo di nuova istituzione.

Ma l'accesso all'albo è subordinato al solo possesso di alcuni requisiti culturali e al conseguimento del certificato di idoneità all'esercizio delle funzioni di segretario comunale (rilasciato

dalle Giunte provinciali di Trento e di Bolzano) che si ottiene all'esito di un corso abilitante al quale non si accede tramite concorso (come invece previsto dalla disciplina statale).

E non basta a superare la censura la possibilità, in sede di organizzazione del corso, di prevedere una eventuale selezione perché la stessa appare avere solo la finalità di ridurre il numero dei partecipanti al corso nel caso di un numero di domande superiore a quello dei posti disponibili.

Affinché la selezione pubblica rispetti il principio posto dall'art. 97 Cost. la Corte richiede che la stessa debba avere natura concorsuale ed essere riferita *“alla tipologia e al livello delle funzioni che si è chiamati a svolgere (sentenze n. 277 del 2013, n. 127 del 2011 e n. 225 del 2010)”*.

Neppure è sufficiente la previsione di un esame al termine del corso, poiché esso ha il solo scopo di verificare la proficuità della partecipazione al corso stesso e la Corte ha infatti già affermato che *“lo svolgimento di un corso-concorso, in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti, non è equiparabile ad un concorso pubblico (sentenza n. 30 del 2012)”*.

A quanto ora affermato si aggiungono ulteriori valutazioni connesse alla figura e alle funzioni del segretario comunale: osserva la Corte che nella disciplina del segretario comunale ricorre un *“indispensabile equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altra (sentenza n. 23 del 2019); controllo che la figura del segretario comunale deve assicurare anche nell'ordinamento regionale speciale.”*

Il vizio relativo alle procedure di assunzione non è neutralizzato dalla nuova conformazione, a tempo determinato, del rapporto di lavoro del segretario comunale, rapporto che viene disciplinato con l'introduzione di non pochi elementi di precarietà e in assenza di qualsiasi garanzia analoga a quelle che previste sia in ambito statale che nella “residua” disciplina regionale, ormai applicabile alla sola Provincia autonoma di Bolzano.

Si prevede infatti che l'incarico possa essere revocato in seguito a valutazione negativa per tre anni consecutivi, ma ciò senza alcun raccordo con la disciplina del regime giuridico dei dipendenti comunali (quale resta comunque il segretario) e con la contrattazione collettiva; inoltre non vengono stabilite garanzie procedurali per la revoca né modalità di fissazione degli obiettivi e criteri di valutazione degli stessi.

Mentre *“sono state proprio le garanzie comunque poste dalla legislazione nazionale a presidio della funzione, tra le quali l'irrevocabilità ad nutum dell'incarico durante il mandato (salvo che per violazione dei doveri d'ufficio) e la stabilità dello status giuridico ed economico e del rapporto d'ufficio, che hanno consentito alla Corte di riconoscere la compatibilità costituzionale di un sistema imperniato su una nomina «relativamente discrezionale» da parte del sindaco e su un incarico destinato a cessare automaticamente al mutare della compagine di governo, salvo conferma (sentenza 23/2019)”*.

A ciò si aggiunge che - a differenza di quanto stabilito in ambito statale, cioè il previsto collocamento in disponibilità per due anni e la mobilità presso altre amministrazioni al termine del biennio nella piena salvaguardia della posizione giuridica ed economica - la norma regionale nulla prevede per l'ipotesi in cui il segretario sia revocato o non confermato.

“Manca insomma, nella disciplina censurata, quella complessiva condizione di equilibrio, che questa Corte invece considera essenziale salvaguardare, anche alla luce della delicatezza (rilevata sin dalla sentenza n. 52 del 1969) dei compiti attribuiti a questi funzionari, siano essi dipendenti dallo Stato oppure, come in questo caso, dai medesimi enti in favore dei quali prestano il loro servizio”.

Un ulteriore profilo di illegittimità della norma emerge con riguardo alla riconosciuta possibilità di iscrizione all'albo anche per coloro che hanno conseguito il titolo abilitativo senza passare da una vera procedura concorsuale, con ciò realizzandosi una *“irragionevole sottoposizione alla medesima disciplina di «possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa».*”

Infatti, da un lato, nella prima sezione dell'albo vengono a trovarsi nella stessa posizione gli abilitati provinciali e coloro che hanno l'abilitazione statale a seguito di concorso per l'iscrizione all'albo nazionale ex art. 98 d.lgs. 267/2000.

Dall'altro lato, la norma accomuna gli iscritti alla prima sezione a seguito di abilitazione provinciale, agli iscritti alla seconda sezione che, essendo segretari comunali già in servizio, hanno invece superato un concorso.

Il meccanismo di reclutamento dei segretari comunali previsto risulta, secondo la Corte, "irragionevole".

Alla luce di tutto quanto esposto la Corte riconosce fondate le censure di violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., e dell'art. 4 dello Statuto speciale, mosse all'art. 148-bis, commi 1, 2, 3, 4 e 7, del codice regionale degli enti locali.

In via consequenziale viene dichiarata l'illegittimità anche degli ulteriori commi 5 e 6 dell'art. 148 bis in quanto tutte le disposizioni di cui quest'ultimo si compone trovano la propria ragione fondante nell'istituzione dell'albo dei segretari degli enti locali per la Provincia autonoma di Trento.

La declaratoria di illegittimità in via consequenziale investe anche l'art. 3, comma 1, lettera h), della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 8 del 2019 in quanto tale disposizione ha aggiunto all'art. 163, comma 1, del codice regionale degli enti locali un ultimo periodo, in stretta connessione con l'istituzione dell'albo dei segretari comunali per la sola Provincia autonoma di Trento operata dalla precedente lettera g), impugnata con il ricorso.

Il periodo aggiunto dispone infatti che gli incarichi di reggenza e di supplenza, nella Provincia autonoma di Trento, sono attribuiti prioritariamente agli iscritti nella sezione prima dell'elenco previsto dall'art. 148-bis privi di incarico, «anche se non iscritti alla graduatoria prevista da questo articolo». La dichiarazione di illegittimità dell'art. 148 bis coinvolge quindi necessariamente anche questa disposizione.

Concludendo la Corte ribadisce che non è in discussione la competenza legislativa della Regione resistente nella materia in esame, e quindi la possibilità di prevedere norme in tema di segretari comunali e di disciplinarne ex novo un albo. Ciò deve tuttavia avvenire, come stabilisce lo Statuto speciale, in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei limiti dallo stesso indicati, ciò che non è avvenuto con la norma oggetto del giudizio.

Un'ultima osservazione della Corte merita di essere richiamata: la potestà legislativa in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni, attribuita dallo Statuto alla Regione Trentino Alto Adige è espressione di” *una funzione normativa di carattere “ordinamentale”, chiamata a delineare il quadro istituzionale del personale comunale nell'intera Regione autonoma Trentino Alto-Adige/ Südtirol. La disciplina censurata, come si è visto, prevede l'istituzione dell'albo dei segretari comunali, con le regole esaminate, per gli enti locali della sola Provincia autonoma di Trento. Anche se tale aspetto non è stato oggetto di specifica censura, questa Corte non può esimersi dal sottolineare, conclusivamente, la singolarità di una siffatta, parziale, scelta normativa, realizzata attraverso il ricorso a una potestà legislativa di carattere, appunto, ordinamentale, che, proprio in quanto tale, dovrebbe invece assicurare un assetto tendenzialmente unitario nell'intera Regione autonoma Trentino Alto-Adige/ Südtirol.*