



N. 7779/2003

Reg. Dec.

N. 8921 Reg. Ric.

Anno 2002

**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

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

**D E C I S I O N E**

sul ricorso n. 8921/02 proposto da Sabatino Giuseppe, rappresentato e difeso dall'avv. Gregorio Barba, elettivamente domiciliato in Roma, via Sebino, n. 11, presso lo studio dell'avv. Francesco A. Caputo;

**contro**

- l'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali, in persona del suo Presidente legale rappresentante pro tempore;
  - il Ministero dell'Interno, in persona del Ministro pro tempore;
  - il Presidente del Consiglio dei Ministri;
  - il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la stessa legalmente domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

**e nei confronti**

- di Sorace Egidio, vice segretario del Comune di Paola, non costituito in giudizio;

**per l'annullamento**

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Roma, Sez. I/ter, n. 516/02, pubblicata in data 18 gennaio 2002, resa tra le parti, con cui è stato respinto il ricorso proposto dall'attuale appellante, concernente diniego d'iscrizione all'Albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali, per mancanza del requisito della titolarità della qualifica.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle Amministrazioni appellate;

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

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del 24 giugno 2003 il Consigliere Giuseppe Carinci;

Uditi gli avv.ti G. Barba, per l'appellante, e l'Avvocato dello Stato W. Ferrante, per le Amministrazioni resistenti;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue.

**F A T T O**

Con ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, Sabatino Giuseppe ha impugnato la deliberazione n. 14/5 del 2 luglio 1998, adottata dal Consiglio d'amministrazione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali, nella parte in cui era stata respinta la sua domanda d'iscrizione a tale Albo in quanto non titolare della qualifica di vice segretario. Contestualmente ha contestato la deliberazione n. 10/2 del 14 maggio 1998 dello stesso Consiglio, che richiedeva – per conseguire detta iscrizione – “la titolarità nella qualifica di vice

segretario, per un periodo di quattro anni, alla data di entrata in vigore della legge 15 maggio 1997, n. 127, con esclusione di altri titoli di servizio”, nonché la “attuale titolarità della qualifica di vice segretario”.

Parte ricorrente esponeva di essere dipendente di ruolo del Comune di Amantea (CS), con qualifica di direttore di ragioneria, e di aver formalmente svolto, previo incarico, sin dal 16 gennaio 1992, le funzioni di vice segretario generale dell'ente, assumendo, in tale veste – per i periodi di cui ai corrispondenti decreti prefettizi – anche la reggenza della Segreteria comunale. Sulla base dei titoli maturati aveva chiesto, con istanza del 3 febbraio 1998, l'iscrizione all'Albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali appena istituito. La mancata accettazione dell'istanza, dava luogo all'indicato ricorso, con cui deduceva: violazione e falsa applicazione dell'art. 17, comma 83, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e art. 12, comma 6, del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, violazione artt. 14 delle preleggi e 97 della Costituzione; violazione dei principi generali in materia; eccesso di potere per difetto di motivazione, travisamento dei fatti, insussistenza del presupposto, erroneità, contraddittorietà ed illogicità manifesta, straripamento e difetto di istruttoria.

Il Tribunale amministrativo ha respinto l'impugnativa, condividendo la tesi dell'Agenzia secondo cui non era sufficiente, per ottenere l'iscrizione all'Albo dei Segretari, l'aver svolto funzioni di vice segretario, ma occorreva la titolarità della qualifica e lo svolgimento delle corrispondenti funzioni.

Il dipendente non ha condiviso la decisione e l'ha impugnata con appello notificato in data 14/21 ottobre 2002 e depositato il 29 dello stesso mese. Nel gravame ha dedotto i seguenti motivi.

I - violazione di legge per falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 17, comma 83, della legge 15 maggio 1997, n. 127; falsa ed erronea applicazione dell'art. 12, comma 6, del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465; violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, incongruità ed illogicità della motivazione.

L'impugnata sentenza si appalesa erronea laddove ritiene requisito imprescindibile per l'iscrizione all'Albo dei Segretari comunali e provinciali il possesso della qualifica formale di vice segretario, reputando non valido il solo esercizio delle relative funzioni. Ciò perché le richiamate disposizioni fanno solo riferimento, ai fini dell'iscrizione in argomento, "ai Vice segretari che ne facciano richiesta e che abbiano svolto per almeno quattro anni le relative funzioni". Resterebbe così dimostrata l'illegittimità sia della deliberazione n. 10/2 del 14 maggio 1998, laddove il Consiglio d'Amministrazione dell'Agenzia ha introdotto unilateralmente l'ulteriore requisito dell'attuale "titolarità della qualifica su posto in pianta organica del Comune di appartenenza", sia della decisione n. 14/5 del 2 luglio 1998, che ha rigettato la sua domanda "per mancanza del requisito dell'attuale titolarità della qualifica".

Il primo giudice non ha nemmeno considerato lo straripamento dalla causa tipica in cui l'Amministrazione sarebbe incorsa per aver trascurato di considerare il patrimonio di competenze professionali acquisite nell'esercizio delle funzioni di vice segretario, con pregiudizio anche per l'interesse pubblico; né sarebbe giustificata l'interpretazione estensiva in *malam partem* delle norme in questione, tenuto conto anche dei principi derivanti dall'art. 14 delle preleggi e di quanto ritenuto dalla stessa Agenzia nell'ammettere all'Albo i vice segretari non in possesso di Laurea. Nessuna valenza

limitativa potrebbe attribuirsi, peraltro, all'art. 12, comma 6, del Regolamento approvato con D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, disposizione da interpretare in senso conforme all'art. 17, comma 83, della legge n. 127 del 1997.

II - In via subordinata: illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 83, della legge 15 maggio 1997, n. 127, e dell'art. 12, comma 6, del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, per violazione degli artt. 3, 4 e 97 della Costituzione.

Qualora le indicate disposizioni dovessero essere intese nel senso di consentire l'iscrizione all'Albo dei soli vice segretari titolari di qualifica formale, le stesse sarebbero incostituzionali sotto il profilo della violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza e di buona amministrazione, poiché: a) discriminerebbero tra personale "incaricato" delle funzioni di "Vice segretario" e personale "incaricato" delle funzioni di "Segretario"; b) comprimerebbero l'esercizio e le facoltà connesse al diritto di lavoro, vanificandone la tutela approntata e canonizzata dall'art. 4 della Costituzione; c) si sottrarrebbero all'obbligo di osservanza dei principi di buon andamento e imparzialità dell'Amministrazione.

Tali argomentazioni l'appellante ha ribadito e ulteriormente illustrato con memoria depositata in data 22 maggio 2003, con la quale ha insistito nella richiesta di accoglimento dell'appello, richiamando il parere n. 150 del 4 aprile 2001 della Prima Sezione del Consiglio di Stato, che ha affermato la stessa tesi da lui sostenuta. Ha altresì insistito, sempre in subordine, sull'eccezione di incostituzionalità delle norme richiamate.

Si sono costituite le Amministrazioni evocate in giudizio, le quali, con memoria depositata in data 12 giugno 2003, si sono opposte ai

rilievi sollevati dall'appellante, facendo pieno riferimento alle argomentazioni svolte nella sentenza di primo grado. Hanno considerato altresì inconsistente l'eccepita illegittimità costituzionale, concludendo con richiesta di totale rigetto del gravame.

All'udienza del 24 giugno 2003 la causa è stata trattenuta in decisione.

### **DIRITTO**

Come esposto in narrativa, Sabatino Giuseppe – direttore di ragioneria del Comune di Amantea (CS), incaricato dello svolgimento delle funzioni di vice segretario dell'ente – ha impugnato la decisione del Tribunale amministrativo del Lazio che ha respinto il ricorso da lui proposto avverso la deliberazione con la quale il Consiglio d'amministrazione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali aveva rigettato la sua domanda di iscrizione a tale Albo, per carenza della titolarità della qualifica di vice segretario in posto di pianta organica. Nell'assumere tale provvedimento, il Consiglio dell'Agenzia ha fatto riferimento alla normativa vigente e a quanto in proposito stabilito con precedente sua deliberazione n. 10/2 del 14 maggio 1998, atto che il ricorrente ha contestualmente provveduto a impugnare.

In questa sede, l'appellante ripropone tutti i motivi sollevati in primo grado, e contesta la decisione del primo giudice, che non avrebbe adeguatamente apprezzato i presupposti presi a riferimento dall'art. 17, comma 83, della legge 15 maggio 1997, n. 127, disposizione che, nel disciplinare le modalità di iscrizione all'Albo dei Segretari comunali e provinciali, e nel prendere in considerazione, in

particolare, la figura dei vice segretari, non avrebbe posto alcuna condizione limitativa per i dipendenti che fossero solo incaricati di svolgere le relative funzioni. Il giudice, quindi, avrebbe errato nel condividere la tesi del Consiglio d'Amministrazione dell'Agenzia, non apprezzando validamente le funzioni di vice segretario da lui svolte a seguito di formale incarico, per un periodo complessivo superiore a quello richiesto dalla disposizione legislativa, con sostituzione peraltro, in taluni periodi, anche del Segretario comunale. Egli contesta, altresì, l'atto deliberativo con cui lo stesso Consiglio – andando, a suo dire, oltre le previsioni normative e incorrendo in vizi di eccesso di potere – ha inteso introdurre l'ulteriore requisito della titolarità della qualifica di vice segretario, su posto di pianta organica, senza tener conto che la disposizione di legge fa solo riferimento (a parte i vincitori di concorso) ai “Vice segretari che ne facciano richiesta e che abbiano svolto per almeno quattro anni le relative funzioni”.

Le censure si appalesano infondate.

E' utile ricordare che con legge 15 maggio 1997, n. 127, sono state introdotte importanti innovazioni nell'ordinamento dei Segretari comunali e provinciale ed è stata istituita l'Agenzia autonoma per la gestione del relativo Albo nazionale, organismo con personalità giuridica di diritto pubblico, gestita da un Consiglio d'Amministrazione e sottoposto alla vigilanza del Ministero dell'interno. La nuova legge ha stabilito, in particolare, che in sede di prima attuazione venisse emanato un apposito regolamento per prevedere, nella fase transitoria sino all'espletamento dei corsi di formazione e reclutamento, l'ammissione all'Albo, nel grado iniziale, oltre ai vincitori e agli idonei dei concorsi in via di espletamento,

anche “dei vicesegretari che ne facciano richiesta e che abbiano svolto per almeno quattro anni le relative funzioni”.

Il regolamento è stato emanato con D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, con cui è stato stabilito, all’art. 12, comma 6, che in sede di prima applicazione “i vice segretari in possesso dei requisiti di cui all’articolo 17, comma 83, della legge possono, con domanda presentata al consiglio nazionale di amministrazione, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento, chiedere l’ammissione all’albo nella prima fascia professionale”. L’iscrizione sarebbe stata disposta nei limiti del numero programmato di iscrizione.

L’attuale appellante – direttore di ragioneria del Comune di Amantea (CS), incaricato di svolgere le funzioni di vice segretario – avvalendosi delle indicate disposizioni, ha presentato domanda per ottenere l’iscrizione alla fascia iniziale dell’Albo, documentando le funzioni di vice segretario espletate nell’ente di appartenenza per un periodo superiore a quattro anni.

Il Consiglio d’amministrazione dell’Agenzia non ha però ritenuta valida – come si è visto – la posizione rivestita dal dipendente, con riferimento alle previsioni della legge istitutiva dell’Albo e alle statuizioni contenute nella sua precedente deliberazione n. 10/2 adottata in data 2 luglio 1998. Con quest’ultima il Consiglio aveva precisato che si richiedeva, in particolare, quale requisito per l’iscrizione all’Albo dei vice segretari, “la titolarità nella qualifica di Vice segretario, per un periodo di quattro anni, alla data di entrata in vigore della legge 15 maggio 1997, n. 127, con esclusione di altri titoli di servizio”.



Tutto ciò premesso, il Collegio ritiene che la decisione assunta dal Tribunale amministrativo – che in proposito ha condiviso l’assunto dell’Agenzia di gestione dell’Albo – corrisponda alla reale volontà normativa. In effetti, l’art. 17, comma 83, della legge del 1997, nel prevedere l’iscrizione all’Albo dei “Vicesegretari che ne facciano richiesta”, ha inteso indubbiamente riferirsi ai dipendenti titolari della formale posizione giuridica individuata dalla norma. La legge, cioè, parlando dei “vicesegretari che ne facciano richiesta”, sta a indicare quale debba essere, in primo luogo, la posizione giuridica rivestita dal dipendente aspirante all’iscrizione; poi, allorché precisa “e che abbiano svolto per almeno quattro anni le relative funzioni”, richiede, congiuntamente alla posizione individuata, l’ulteriore requisito dell’esercizio delle funzioni pertinenti alla stessa, per il periodo di tempo ivi stabilito.

Non può invero trascurarsi che dove le disposizioni hanno voluto dare rilevanza autonoma all’esercizio delle funzioni, lo hanno fatto in modo esplicito, come avvenuto nel regolamento d’attuazione della legge, approvato con D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, in cui, come si riscontra nell’art. 12, comma 6, dopo aver richiamato i requisiti di cui “i vicesegretari” dovevano essere in possesso per l’ammissione nella prima fascia professionale dell’Albo, è stato precisato che “Tali disposizioni si applicano anche agli incaricati delle funzioni di segretario comunale, in servizio alla data di entrata in vigore della legge” (per i segretari titolari l’iscrizione avveniva secondo precise modalità, con riferimento alla qualifica posseduta e all’anzianità di servizio).

Per la figura del “segretario”, quindi, la posizione di “incaricato” di funzioni è stata esplicitamente presa in considerazione ai fini

dell'iscrizione all'Albo, a differenza dalla figura del vice segretario incaricato, che non trova analogo riscontro nella norma. Il che altro non può significare che, per il "vice segretario", la sola posizione presa in considerazione per conseguire detta iscrizione sia quella di essere titolare del posto ricoperto, mentre l'esercizio delle funzioni per un determinato periodo di tempo non rappresenta che la previsione di una condizione aggiuntiva.

A sostegno della diversa tesi, l'appellante richiama il parere n. 150 del 4 aprile 2001 della Prima Sezione del Consiglio di Stato, espresso in merito a un ricorso straordinario al Capo dello Stato, in cui – ritenuto che non esiste una qualifica di "vice segretario" ma solo una "figura" o "funzione" (art. 70 D.P.R. 13 maggio 1987, n. 268; art. 52, quarto comma, legge 8 giugno 1990, n. 142; art. 97, comma 5 D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267), assimilabile al massimo a un profilo professionale, del quale il funzionario che riveste una certa qualifica può essere o no titolare – è stato affermato che "la disposizione può fare riferimento solo a coloro che al momento dell'entrata in vigore della legge potevano qualificarsi come tali", con la conclusione di ritenere legittimati all'iscrizione all'Albo in questione, nella fase di prima attuazione della legge 15 maggio 1997, n. 127, anche gli "incaricati della funzione" di vicesegretari.

Tali argomentazioni non appaiono del tutto convincenti.

In realtà, le disposizioni citate nel predetto parere, anche se non fanno menzione della qualifica di "vice segretario", stabiliscono che lo statuto e il regolamento dell'ente comunale o provinciale possono prevedere una specifica posizione di "vicesegretario", cui affidare lo svolgimento delle funzioni vicarie del segretario, e per coadiuvarlo o sostituirlo nei casi di vacanza, assenza o impedimento. Trattasi di

una posizione la quale – anche se spesso è connessa alla direzione di una delle strutture di massima dimensione esistente nell'ente – non manca, in considerazione delle indicazioni contenute nelle stesse disposizioni che la prevedono, di una propria autonoma configurazione giuridica e della possibilità di previsione, nella pianta organica del personale, di uno specifico posto. Il che induce a ritenere che il legislatore, nel prevedere la possibilità d'iscrizione dei “vicesegretari” all'Albo in questione, abbia voluto riferirsi, in ragione della formulazione della norma, appunto alla titolarità di una tale posizione. Ciò conferisce validità alla soluzione che il Consiglio d'Amministrazione dell'Agenzia ha inteso dare alla questione in argomento, secondo una interpretazione che, per le ragioni già esposte, viene condivisa dal Collegio.

Le soluzioni prospettate, peraltro, non appaiono frutto d'interpretazione restrittiva, rivelandosi coerenti, per le ragioni già viste, con la lettera e la *ratio* delle disposizioni chiamate a disciplinare la specifica fattispecie, secondo un criterio che non rivela alcun contrasto con i principi dettati dall'art. 14 delle preleggi. Le stesse nemmeno penalizzano l'interesse pubblico, che rimane chiaramente salvaguardato dalle garanzie con cui il legislatore ha inteso circondare le operazioni di cui trattasi, assicurando l'iscrizione ai dipendenti in possesso dei titoli professionali richiesti. Quanto ai rilievi d'incostituzionalità sollevati in subordine, è plausibile che il legislatore, nel fissare le regole per l'iscrizione all'Albo dei “segretari comunali e provinciali”, abbia prioritariamente tenuto in considerazione i dipendenti che già occupavano le specifiche posizioni a proposito delle quali introduceva la nuova disciplina. Si giustifica, quindi, il diverso trattamento riservato ai

“Segretari incaricati”, cui è stata assicurata la possibilità di iscrizione all’Albo a prescindere dalla titolarità del posto, rispetto ai “vicesegretari”, per i quali è stata invece richiesta, per la stessa iscrizione, la titolarità della posizione rivestita. E’ chiaro, peraltro, che la disciplina in questione è chiaramente riservata alle valutazioni discrezionali del legislatore, e che la soluzione adottata non presenta aspetti d’incongruenza sul piano della razionalità, atteso il differente “*status*” delle due figure soggettive considerate. Per gli stessi motivi si appalesano manifestamente infondati – anche volendo trascurarne la palese genericità – gli ulteriori vizi d’incostituzionalità sollevati con riferimento agli artt. 4 e 97 della Costituzione, non ravvisandosi, nella normativa richiamata, la presenza di elementi o circostanze idonee a determinare un’illegitima compressione delle facoltà connesse al diritto di lavoro, ovvero la violazione dei principi di buon andamento e imparzialità dell’azione amministrativa.

L’appello, in conclusione, si appalesa infondato e merita di essere respinto.

Sussistono, tuttavia, valide ragioni per compensare integralmente le spese del giudizio.

**P. Q. M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione quarta, definitivamente pronunciando sul ricorso specificato in epigrafe, respinge l’appello.

Compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso in Roma il 24 giugno 2003, dalla IV Sezione del Consiglio di Stato, riunita in camera di consiglio con l'intervento dei seguenti signori:

Stenio RICCIO	Presidente
Giuseppe BARBAGALLO	Consigliere
Dedi Marinella RULLI	Consigliere
Giuseppe CARINCI	Consigliere, estensore
Salvatore CACACE	Consigliere
L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE

IL SEGRETARIO

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

**25/11/2003**

**(Art.55, L. 27.4.1982 n. 186)**

Il Dirigente