CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **23/2019** (ECLI:IT:COST:2019:23)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **ZANON**
Udienza Pubblica del **08/01/2019**; Decisione del **08/01/2019**
Deposito del **22/02/2019**; Pubblicazione in G. U. **27/02/2019**
Norme impugnate: Art. 99, c. 1°, 2° e 3°, del decreto legislativo 18/08/2000, n. 267.
Massime: **42078 42079**
Atti decisi: **ord. 39/2018**

SENTENZA N. 23

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), promosso dal Tribunale ordinario di Brescia con ordinanza dell'11 settembre 2017, iscritta al numero 39 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti l'atto di costituzione di F. P. C. I. e dell'Associazione Nazionale Professionale dei Segretari Comunali «G. B. Vighenzi», nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 gennaio 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato Mario Gorlani per F. P. C. I. e l'Associazione Nazionale Professionale dei Segretari Comunali «G. B. Vighenzi» e l'avvocato dello Stato Gianfranco Pignatone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza dell'11 settembre 2017, iscritta al n. 39 del registro ordinanze 2018, il Tribunale ordinario di Brescia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in riferimento all'art. 97 della Costituzione, nella parte in cui prevede che il sindaco nomini il segretario comunale, che la nomina abbia durata corrispondente a quella del mandato del sindaco con automatica cessazione dell'incarico al termine del mandato di quest'ultimo, e che la nomina sia disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco, decorsi i quali il segretario è confermato.

Le questioni di legittimità costituzionale vengono sollevate nell'ambito del giudizio promosso da F. P. C. I., già segretario comunale del Comune di Tremosine sul Garda, per l'accertamento dell'illegittimità dei provvedimenti di nomina del nuovo segretario comunale, al fine di ottenere il riconoscimento del proprio diritto al ripristino del rapporto di servizio con lo stesso Comune oppure, in subordine, la condanna di quest'ultimo al risarcimento dei danni derivanti dalla «revoca» dell'incarico.

Il giudice rimettente riferisce che, dopo la consultazione elettorale del maggio del 2014, il nuovo sindaco, dopo il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 99 del d.lgs. n. 267 del 2000, aveva comunicato di non volersi avvalere più delle prestazioni del ricorrente, procedendo alla nomina di un nuovo segretario comunale.

Nell'ambito del giudizio, F. P. C. I. eccepiva l'illegittimità costituzionale dell'art. 99, commi 1, 2 e 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., asserendo che la previsione di un identico termine di durata dell'incarico di segretario comunale rispetto al mandato del sindaco si porrebbe in contrasto con i principi di correttezza e imparzialità dell'azione amministrativa, posti a tutela della separazione fra politica e amministrazione, oltre che con il principio di continuità dell'azione amministrativa.

2.– Per decidere sulle domande del ricorrente – formulate per sentire dichiarare l'illegittimità dei provvedimenti di nomina del nuovo segretario comunale e per ottenere l'accertamento del diritto al ripristino del rapporto di servizio con il Comune oppure, in subordine, la condanna al «risarcimento dei danni conseguenti alla sua revoca dall'incarico» – il Tribunale di Brescia ritiene di dover necessariamente applicare la disposizione censurata, essendo così soddisfatto il requisito della rilevanza delle questioni sollevate.

Il giudice rimettente, richiamando la sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 5 maggio 2017, n. 11015, esclude altresì di poter ricorrere a una interpretazione «costituzionalmente orientata al rispetto dell'art. 97 Cost., come inteso dalla consolidata giurisprudenza costituzionale in materia di "spoils system" […] alla luce delle composite attribuzioni e delle peculiarità della figura del Segretario Comunale».

3.– Il Tribunale di Brescia, in punto di non manifesta infondatezza della questione relativa alla previsione di automatica decadenza dall'incarico, riporta un ampio passaggio della citata sentenza n. 11015 del 2017 della Corte di cassazione, che avrebbe riassunto l'orientamento della Corte costituzionale, secondo cui il meccanismo di spoils system risulterebbe conforme ai principi costituzionali solo laddove l'incarico sia caratterizzato dall'apicalità e dalla fiduciarietà, da intendersi come preventiva valutazione soggettiva di consonanza politica e personale con l'organo politico. In assenza di tali caratteri, il medesimo meccanismo si porrebbe in contrasto con l'art. 97 Cost., pregiudicando la continuità, l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, svincolandosi peraltro la rimozione dall'incarico dalle garanzie del giusto procedimento e dall'accertamento dei risultati conseguiti.

Il giudice a quo si sofferma specificamente sulla figura del segretario comunale, sottolineando come esso sia un dipendente del Ministero dell'interno posto al servizio del Comune da cui dipende funzionalmente e come la sua nomina sia riservata al sindaco, che lo sceglie fra gli iscritti all'albo previsto dall'art. 98 del d.lgs. n. 267 del 2000, cui si accede per concorso.

Dopo aver riportato l'art. 97 del d.lgs. n. 267 del 2000, relativo alle funzioni e ai compiti affidati al segretario comunale, il Tribunale di Brescia ritiene che, alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale (vengono in particolare ricordate le sentenze n. 20 del 2016, n. 104 e n. 103 del 2007 e n. 233 del 2006), la questione sollevata non sia manifestamente infondata, benché quella del segretario comunale sia una figura amministrativa apicale.

A conforto di tale impostazione, il giudice rimettente sostiene innanzitutto che per ricoprire l'incarico in esame non sia necessaria la «personale adesione agli orientamenti politici di chi l'abbia nominato», trattandosi di «nomina discrezionale del sindaco che, tuttavia, è ben delimitata dalla necessità di attingere ad un Albo […] e quindi fra soggetti che hanno dimostrato di avere le competenze tecniche professionali necessarie superando un concorso pubblico».

In secondo luogo, l'incarico di segretario comunale non prevederebbe una «stretta collaborazione al processo di formazione dell'indirizzo politico dell'ente».

Ancora, il segretario comunale sarebbe «una figura tecnico-professionale i cui compiti sono specificamente enucleati dalla legge in chiave di supporto (di natura tecnica) e collaborazione» rispetto agli atti che il Comune adotta o intende adottare «in funzione di verifica del parametro di conformità dell'azione dell'ente locale alla legge nonché in particolare al rispetto dei vincoli, anche finanziari, da questa disposti».

Da ultimo, secondo il Tribunale di Brescia, la collaborazione fornita al Comune dal segretario sarebbe limitata alle funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta comunali, oltre che alla loro verbalizzazione.

Di conseguenza, l'applicazione del meccanismo di spoils system non potrebbe applicarsi al segretario comunale, alla luce della titolarità di funzioni di natura tecnica, professionale, gestionale e consultiva e della posizione di garante del rispetto delle leggi e della regolarità dei procedimenti.

4.– Il Tribunale di Brescia, inoltre, ritiene non manifestamente infondata anche la questione relativa alla medesima disposizione, nella parte in cui attribuisce la nomina del segretario comunale al sindaco, ancora una volta in ragione delle funzioni di controllo assegnate al segretario, con particolare riferimento alla legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione), nonché in virtù del suo ruolo di garante della conformità degli atti del

Comune alla legge, allo statuto e ai regolamenti. In particolare, l'art. 97 Cost. sarebbe violato dalla previsione che consente la nomina del segretario comunale da parte del «soggetto politico i cui atti egli è chiamato a vagliare», oltre che la sottoposizione alle sue dipendenze funzionali.

5.– Con atto depositato il 27 marzo 2018 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 99, commi 1, 2 e 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 sia dichiarata non fondata.

5.1.– L'Avvocatura generale dello Stato innanzitutto richiama la sentenza della Corte di cassazione, sezione lavoro, 31 gennaio 2017, n. 2510, che, sulla base della giurisprudenza costituzionale, ha dichiarato manifestamente infondata, valorizzando il requisito dell'apicalità dell'incarico, la questione di legittimità costituzionale riferita al meccanismo di spoils system previsto per i dirigenti regionali capi di dipartimento dalla legge della Regione Calabria 3 giugno del 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria).

Proprio il medesimo carattere dell'apicalità sarebbe decisivo per legittimare anche nel caso del segretario comunale l'applicazione del meccanismo di spoils system, traducendosi in una collaborazione diretta e non intermediata da altre figure dirigenziali con il vertice politico e risultando coerente con la previsione di una nomina diretta da parte dello stesso organo politico.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, il Tribunale di Brescia avrebbe ricostruito in modo riduttivo il ruolo del segretario comunale, non considerando come egli collabori direttamente con il vertice politico che lo ha nominato fiduciariamente, sovrintenda allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti, ne coordini le attività ed eserciti le mansioni di direttore generale laddove quest'ultimo – ai sensi dell'art. 108, comma 4, del d. lgs. 267 del 2000 – non venga nominato dal vertice politico.

In considerazione dell'apicalità della figura del segretario comunale e del carattere politico dell'ente territoriale comunale, sarebbero del tutto inconferenti i richiami alle decisioni della Corte costituzionale e della Corte di cassazione che hanno ritenuto illegittimo lo spoils system per le figure dirigenziali non apicali e per i vertici amministrativi di enti privi di finalità politica (in particolare, l'Avvocatura generale dello Stato fa riferimento al caso dei direttori generali delle aziende sanitarie locali).

5.2.– Da ultimo, l'Avvocatura generale dello Stato svolge alcune considerazioni intorno alle peculiarità del rapporto giuridico che lega il segretario comunale al Comune per il quale esercita le proprie funzioni.

Sottolinea, in particolare, che il segretario comunale non sarebbe un dipendente del Comune, avendo un rapporto di impiego stabile ed esclusivo con il Ministero dell'interno, con ciò emergendo il carattere fortemente fiduciario della nomina da parte del sindaco.

Inoltre, ad avviso dell'Avvocatura generale, non sarebbe configurabile nemmeno un vero e proprio meccanismo di spoils system, essendo in ogni caso garantita la stabilità del rapporto di lavoro del segretario comunale. Da un primo punto di vista, infatti, non vi sarebbe alcuna interruzione automatica del suo rapporto di lavoro prima della scadenza dell'incarico presso il Comune, poiché la durata di tale rapporto corrisponde al mandato del sindaco. In secondo luogo, la cessazione dall'incarico non inciderebbe sulla stabilità del rapporto di lavoro a tempo indeterminato con il Ministero dell'interno, né tantomeno sul trattamento economico e giuridico che viene assicurato anche durante il periodo di disponibilità, né sul percorso professionale, considerando la possibilità per il segretario comunale di essere incaricato presso altri Comuni. Infine, la cessazione non avrebbe ripercussioni sul buon andamento dell'azione

amministrativa dello stesso Comune.

6.– Si è costituito anche F. P. C. I., ricorrente nel giudizio a quo, unitamente all'Associazione Nazionale Professionale dei Segretari Comunali «G. B. Vighenzi», quale interveniente ad adiuvandum nello stesso giudizio, con atto depositato il 27 marzo 2018, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate con l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Brescia.

6.1.– In via preliminare, la comune difesa delle parti del giudizio a quo si sofferma sulla legittimazione a costituirsi nel giudizio davanti alla Corte costituzionale dell'Associazione Nazionale Professionale dei Segretari Comunali e Provinciali «G. B. Vighenzi» (d'ora in poi: Associazione Vighenzi). Quest'ultima sarebbe intervenuta ad adiuvandum nel giudizio principale ai sensi dell'art. 105, secondo comma, del codice di procedura civile, in ragione dei propri «obiettivi culturali, associativi e giuridici», connessi alla tutela della figura del segretario. Dal «ruolo» svolto nel giudizio a quo deriverebbe, quindi, la legittimazione dell'Associazione Vighenzi a essere parte anche nel giudizio costituzionale, poiché alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale i terzi intervenienti ad adiuvandum nei giudizi a quibus sono parti e, dunque, il loro intervento nel giudizio costituzionale è ammissibile (vengono citate al riguardo le sentenze n. 134 del 2017 e n. 272 del 2012).

6.2.– La difesa della parte privata e dell'Associazione Vighenzi sostiene che le questioni di legittimità costituzionale siano rilevanti nel giudizio a quo, poiché il ricorrente avrebbe chiesto l'accertamento dell'illegittimità della sua mancata conferma e della sua sostituzione nel ruolo di segretario comunale, secondo quanto prevede la disposizione censurata.

Il meccanismo di decadenza automatica ivi previsto avrebbe ripercussioni sul rapporto di servizio a fronte di un evento che risulta estraneo rispetto al rapporto stesso, «incidendo in modo pregiudizievole sulla posizione giuridica soggettiva qualificata e meritevole di tutela ai sensi degli art. 3 e 35, commi 1 e 2, Cost.». In particolare, senza un «processo di valutazione sulla prestazione personale e professionale», si determinerebbe una «lesione della garanzia a che ciascuno esprima appieno i propri diritti personali e professionali nelle formazioni sociali in cui opera».

La mancanza di un atto di recesso del sindaco e la conseguente impossibilità di adire l'autorità giudiziaria determinerebbe anche la violazione dell'art. 24 Cost., poiché «la lesione non è prodotta dall'atto di scelta di un nuovo segretario da parte del vertice politic[o], ma proviene direttamente dalla norma».

Al contrario, la posizione giuridica del segretario comunale sarebbe «qualificata in termini di diritto ad una giusta valutazione del proprio operato ed in ragione di ciò a proseguire o meno il rapporto».

Da tali argomentazioni, secondo la difesa delle parti, emergerebbe la rilevanza, derivante dalla circostanza che «l'effetto lesivo dei beni tutelati costituzionalmente ai sensi degli artt. 3, 35, 97 e 98 [C]ost., deriva dalla disposizione normativa che contempla l'automatica cessazione del rapporto di servizio del segretario comunale». Alla decadenza dall'incarico, peraltro, non corrisponderebbe alcun «interesse costituzionalmente apprezzabile di assicurare all'organo di governo politico dell'ente di perseguire i suoi indirizzi con la collaborazione di dirigenti apicali che, condividendone i valori, assicurino un contribuito fattivo alla formazione dell'indirizzo medesimo».

6.3.– In merito alla fondatezza delle censure sollevate dal Tribunale di Brescia, la difesa delle parti si sofferma innanzitutto sulla figura, sullo stato giuridico e sul ruolo del segretario comunale, ricostruendone la relativa disciplina, a partire dalla legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia).

Richiamando le specifiche disposizioni che attualmente ne regolano l'inquadramento e le funzioni, si sottolinea la natura di dirigente pubblico del segretario comunale, assunto mediante concorso, iscritto in un albo professionale gestito dal Ministero dell'interno, con funzioni e compiti di collaborazione e di assistenza giuridica e amministrativa in ordine alla conformità dell'azione amministrativa comunale alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, di partecipazione alle riunioni degli organi collegiali, oltre che di coordinamento delle funzioni dei dirigenti o di svolgimento delle stesse laddove assegnate.

In questa prospettiva, dunque, nella figura del segretario comunale, pur in una «logica di ovvia e necessaria collaborazione con gli organi elettivi del comune», si sarebbe accentuata nel corso del tempo «una triplice dimensione: quella di consulente tecnico dell'amministrazione, esperto in ordine ai profili giuridici ma anche sui temi contabili e di organizzazione del personale; quella di garante della legalità e della correttezza dell'azione amministrativa; quella di pubblico ufficiale rogante».

6.3.1.– In secondo luogo, viene richiamata in modo diffuso la giurisprudenza costituzionale, civile e amministrativa al fine di ricostruire le condizioni che renderebbero legittimo il meccanismo di spoils system, ossia l'apicalità dell'incarico, la sussistenza di un rapporto fiduciario con l'organo politico, la partecipazione alla formazione dell'indirizzo politico e lo svolgimento di funzioni diverse dalla mera gestione e attuazione dello stesso.

6.3.2.– Secondo la difesa delle parti, i principi che si ricavano dalla citata giurisprudenza permettono di riconoscere in capo ai segretari comunali (e anche provinciali) la sussistenza della sola posizione apicale, benché «tale apicalità non comporti alcuna supremazia gerarchica nei confronti dei dirigenti e degli uffici amministrativi», e non anche di un rapporto di fiduciarietà e di preventiva condivisione dell'orientamento politico, che legittimerebbe l'applicazione del meccanismo di decadenza automatica.

In questa prospettiva, la funzione eminentemente tecnica e professionale dei segretari comunali, cui si richiede una rilevante competenza giuridica e amministrativa, mostra l'irrilevanza di una consonanza politica con chi provvede alla loro nomina. Non sarebbe loro richiesto, infatti, di collaborare direttamente alla formazione dell'indirizzo politico-amministrativo dell'ente, bensì di supportare gli organi politici e di coordinare quelli burocratici, al fine di garantire il rispetto della legalità. A questo proposito, la difesa delle parti richiama, per differenziarli dalla figura in esame, i vertici apicali e i segretari generali dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche in relazione alle specificità della funzione di indirizzo politico esercitata dai ministri e dal Governo che, a differenza di quella degli enti locali, sarebbe «libera nei fini e nelle forme».

La previsione della cessazione anticipata dall'incarico di segretario comunale, inoltre, non potrebbe prescindere da una valutazione oggettiva delle prestazioni rese e dei risultati raggiunti e senza le garanzie procedimentali che attengono alla motivazione della stessa cessazione e al contraddittorio fra le parti.

La difesa delle parti svolge, inoltre, un raffronto con la figura del direttore generale, di cui all'art. 108 del d.lgs. n. 267 del 2000, che sarebbe organo di diretta collaborazione con il vertice politico, per dedurne il «ruolo politicamente neutro e di garanzia» del segretario comunale, le cui eventuali ulteriori funzioni attribuitegli, in mancanza della nomina del direttore generale, non sarebbero in ogni caso in grado di trasformarlo in un organo politico.

Il segretario comunale, dunque, quale «vertice apicale dell'ente locale», svolgerebbe funzioni di amministrazione attiva e di coordinamento della dirigenza, distinte da quelle del direttore generale, di «diretta collaborazione con gli organi politici dell'ente, perseguimento indirizzi ed obiettivi e predisposizione del piano degli obiettivi». Queste ultime sarebbero funzioni solo eventuali e non tipiche, e non intaccherebbero il ruolo del segretario comunale

quanto alla garanzia e alla tutela del buon andamento dell'ente.

Tale caratteristica non sarebbe venuta meno nemmeno con l'eliminazione del controllo di legittimità che gli era affidato dall'art. 53 della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), essendosi al contrario accentuato il suo ruolo di garante della legalità attraverso la previsione di cui all'art. 1, comma 7, della legge n. 190 del 2012, che affida al segretario comunale il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Nello stesso senso, l'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) avrebbe affidato al segretario comunale il ruolo di coordinamento e direzione del controllo di regolarità amministrativa e contabile.

La difesa delle parti ricorda anche che il segretario comunale sarebbe il referente dell'ente locale nei rapporti con le istituzioni centrali e con gli organi giurisdizionali, oltre a essere il garante della regolarità del procedimento di consultazione elettorale.

6.3.3.– La difesa delle parti, inoltre, ritiene che i profili di violazione dell'art. 97 Cost. emergano anche considerando ulteriori disposizioni costituzionali (vengono in particolare richiamati gli artt. 3, 98, primo comma, 118, primo comma, Cost.).

Ancora, sottolinea come la scelta del segretario comunale avvenga, nella maggior parte dei casi, senza alcuna motivazione o valutazione e comparazione oggettiva fra i candidati. Così, il meccanismo di decadenza automatica inciderebbe direttamente sulla stessa autonomia di azione del segretario comunale, oltre che sull'efficacia e imparzialità dell'esercizio delle sue funzioni, ancora una volta non prevedendosi alcuna valutazione rispetto ai risultati conseguiti (anche in ragione dei tempi ristretti entro cui il sindaco può confermare lo stesso segretario comunale o nominarne uno diverso). Si determinerebbe, quindi, in capo al segretario comunale, una sorta di conflitto fra l'adempimento dei propri doveri di controllo e l'esigenza di mantenere il posto di lavoro.

La difesa delle parti, infine, si concentra sui possibili effetti di una decisione di illegittimità costituzionale. L'eliminazione dei censurati automatismi renderebbe indipendente il ruolo del segretario comunale dalle sorti del sindaco, ancorandolo, al contrario, alla valutazione del suo operato e della sua professionalità. Si garantirebbe così il rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost., oltre a incoraggiare comportamenti virtuosi nell'esercizio delle stesse funzioni del segretario comunale.

7.– Con memoria depositata il 18 dicembre 2018, il ricorrente nel giudizio principale e l'Associazione Vighenzi hanno ribadito le conclusioni già rassegnate con l'atto di costituzione, svolgendo ulteriori osservazioni di replica alle deduzioni dell'Avvocatura generale dello Stato.

7.1.– La difesa delle parti, rispetto alla questione di legittimità costituzionale relativa al meccanismo di decadenza automatica, ricordando le funzioni attribuite al segretario comunale dall'art. 97 del t. u. enti locali e dalla normativa successiva, nonché il suo inquadramento professionale, ritiene che egli non sia parte dello «staff del sindaco», non partecipando alla campagna elettorale, non avendo «colore politico» e collaborando non solo con il sindaco, ma anche con tutti gli organi e gli uffici del Comune.

Replicando agli argomenti dell'Avvocatura generale dello Stato, la difesa delle parti sostiene che il carattere apicale dell'incarico di segretario comunale non sia sufficiente per ritenere applicabile il meccanismo di decadenza automatica, trattandosi di una collaborazione di tipo giuridico e amministrativo e non richiedendosi alcuna consonanza politica.

7.2.– Se si dovesse riconoscere nel segretario comunale una figura politica, il «parere di

regolarità tecnica» di cui all'art. 49, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, che sarebbe «un presupposto di legittimità delle deliberazioni di giunta e di consiglio, da cui questi organi possono discostarsi soltanto fornendo adeguata motivazione», e che l'art. 97 del t.u. enti locali riconosce in capo al segretario comunale laddove manchino i responsabili di servizio, «sarebbe per definizione in conflitto di interessi, a scapito del buon andamento e dell'imparzialità dell'Amministrazione».

Rispetto alla possibilità che il segretario comunale svolga anche le funzioni di direttore generale nei Comuni con più di centomila abitanti, la difesa delle parti ritiene che ciò si verifichi ormai per un numero minimo di Comuni e, pertanto, non possa ritenersi «ragione di una lettura del ruolo segretariale in termini di stretta collaborazione politica con i vertici dell'ente».

Sarebbe improprio individuare una ipotesi di diretta collaborazione del segretario comunale alla definizione dell'indirizzo politico del Comune, non qualificabile come «ente tout court politico», dovendo tale indirizzo «muoversi necessariamente entro i rigidi confini definiti dalla legislazione di riferimento». In tal modo si accentuerebbe la necessità di un segretario comunale dotato di «sufficiente autonomia per assicurare il corretto contemperamento tra obiettivi "politici" dell'ente e limiti legislativi, statutari e regolamentari».

7.3.– Secondo la difesa delle parti, non sarebbe nemmeno pertinente il richiamo dell'Avvocatura generale dello Stato al rapporto di impiego stabile ed esclusivo del segretario comunale con il Ministero dell'interno. La stabilità del rapporto di lavoro, infatti, sarebbe «gravemente compromessa da una decadenza dell'incarico sganciata da una durata predeterminata», oltre che da un trattamento economico, che, ad avviso della difesa delle parti, subirebbe una significativa decurtazione, e dallo stesso collocamento in disponibilità, che lo esporrebbe «alla copertura a singhiozzo delle diverse sedi vacanti, spesso imponendo la percorrenza di chilometri e chilometri».

Il «rischio di una mancata conferma», quindi, condizionerebbe la situazione lavorativa del segretario comunale, cui verrebbe richiesta «una buona dose di equilibrio e fermezza per affrontarla senza preoccupazioni», essendo, a causa di questo meccanismo di decadenza, «naturalmente e inevitabilmente propenso ad assecondare il livello politico, anziché orientarlo correttamente».

7.4.– La difesa delle parti, inoltre, sottolinea l'esistenza di meccanismi che consentirebbero in ogni caso al sindaco di non essere costretto a «sopportare un segretario che ponga ostacoli impropri all'attuazione del programma politico-amministrativo "premiato" dagli elettori» (in particolare, si fa riferimento alla risoluzione del «contratto per inadempimento secondo le regole civilistiche generali», in caso di inadempimento dei doveri d'ufficio; alla necessità che anche il segretario comunale risponda della tempestività dell'azione amministrativa; alla "risoluzione consensuale", «azionabile quando si interrompe il rapporto fiduciario tra sindaco e segretario»).

7.5.– Una decisione di accoglimento o anche una decisione manipolativa o interpretativa della Corte costituzionale non determinerebbe alcuna forma di «inamovibilità assoluta del segretario dal suo ruolo», ma renderebbe tale incarico non coincidente rispetto al mandato del sindaco e il procedimento di nomina «ancorato a criteri chiari, trasparenti, oggettivi e tali da premiare merito e capacità, piuttosto che consonanza politica tra vertice politico e segretario».

La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 99, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, inoltre, eliminerebbe il meccanismo di decadenza automatica alla cessazione del mandato del sindaco, consentendo al segretario comunale di svolgere le sue funzioni «per una durata analoga a quella del mandato dell'organo politico che lo ha nominato […], ma non necessariamente concomitante con quella della persona fisica - sindaco […] - che lo ha

nominato».

Secondo la difesa delle parti, si assicurerebbe «un adeguato contemperamento tra interessi diversi», ossia «una elevata qualità professionale e tecnico-giuridica dell'incaricato; una effettiva capacità di collaborare con tutti gli organi dell'ente nell'obiettivo di efficienza nell'attuazione del programma politico-amministrativo; un sufficiente grado di autonomia del segretario nell'esercizio di funzioni che, in molti casi, […] esigono indipendenza dal livello politico e non consonanza con lo stesso, la salvaguardia del principio di continuità dell'azione amministrativa».

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale ordinario di Brescia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in riferimento all'art. 97 della Costituzione, nelle parti in cui tale disposizione prevede che il sindaco nomini il segretario comunale, che la nomina abbia durata corrispondente a quella del mandato del sindaco, con automatica cessazione dell'incarico al termine del mandato di quest'ultimo, e che la nomina sia disposta non prima di sessanta giorni e non oltre centoventi giorni dalla data di insediamento del sindaco, decorsi i quali il segretario è confermato.

Dubita in primo luogo il rimettente che sia in contrasto con l'art. 97 Cost. la previsione di una decadenza automatica del segretario comunale alla cessazione del mandato del sindaco, previsione da cui risulta una durata dell'incarico di segretario comunale corrispondente a quella dell'organo che lo ha nominato. Pur riconoscendo la posizione di apicalità della figura in esame nell'organizzazione amministrativa del Comune, il giudice a quo sottolinea che il segretario comunale è essenzialmente titolare di funzioni tecnico-professionali, gestionali e consultive di carattere neutrale. I suoi compiti sarebbero specificamente enucleati dalla legge in chiave di supporto tecnico e di collaborazione alle attività comunali, «in funzione di verifica del parametro di conformità dell'ente locale alla legge nonché in particolare al rispetto dei vincoli, anche finanziari». Presentandosi il segretario comunale quale garante del rispetto della legge e della regolarità delle procedure, ne discende che per ricoprire tale incarico non sarebbe necessaria la «personale adesione agli orientamenti politici di chi lo nomina», come invece il meccanismo della nomina e della decadenza automatica farebbero supporre. Del resto, la nomina da parte del sindaco, pur discrezionale, sarebbe ben delimitata dalla necessità di attingere ad un albo, poiché il segretario comunale deve essere scelto fra soggetti che hanno dimostrato di possedere le competenze professionali necessarie superando un concorso pubblico. Infine, l'incarico non prevederebbe né richiederebbe una stretta collaborazione al processo di elaborazione delle scelte di indirizzo dell'ente comunale.

In secondo luogo, ritiene il Tribunale di Brescia che sia in contrasto con l'art. 97 Cost. la stessa attribuzione al sindaco del potere di nomina del segretario comunale. In tal modo, infatti, il segretario comunale sarebbe nominato dal soggetto politico i cui atti è chiamato a vagliare, e verrebbe posto alle sue dipendenze funzionali, in contraddizione con le funzioni di controllo che gli sono riservate e con il suo ruolo generale di garante della conformità legale, statutaria e regolamentare degli atti dell'ente.

2.– Va preliminarmente dichiarata inammissibile, per difetto di motivazione sulla rilevanza, la questione di legittimità costituzionale da ultimo enunciata, in riferimento al potere di nomina del segretario comunale conferito al sindaco dall'art. 99, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000.

La questione viene infatti sollevata nell'ambito di un giudizio promosso dal segretario

decaduto per l'accertamento dell'illegittimità dei provvedimenti di nomina del nuovo segretario, al fine di ottenere il riconoscimento del suo diritto al ripristino del rapporto di servizio con il Comune oppure, in subordine, la condanna di quest'ultimo al risarcimento dei danni derivanti dalla «revoca» dell'incarico. Nessuna spiegazione viene fornita dal giudice rimettente in ordine alla necessità di fare applicazione – in un tale giudizio, nel quale viene in specifico rilievo la disposizione che prevede la decadenza automatica del segretario comunale, salva possibilità di conferma – della norma che riconosce al sindaco il potere di nomina. Di conseguenza, non viene nemmeno illustrata la ragione per la quale la decisione sulla relativa questione di legittimità costituzionale risulterebbe pregiudiziale per la definizione del processo principale. E la mancata indicazione di plausibili ragioni che depongano per l'applicabilità della disposizione e per la pregiudizialità della questione si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza, dal quale consegue l'inammissibilità della questione stessa (ex multis, sentenze n. 209 e n. 119 del 2017; ordinanza n. 202 del 2018).

3.– La decisione della questione di legittimità costituzionale relativa alla previsione dell'automatica decadenza del segretario comunale al cessare del mandato del sindaco richiede invece, preliminarmente, una sintetica descrizione dell'evoluzione della normativa in materia.

3.1.– La figura del segretario comunale, all'indomani dell'unificazione, trova disciplina nella legge 20 marzo 1865, n. 2248 (Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia), che all'art. 10 dell'allegato A disponeva che ogni Comune, oltre al consiglio e alla giunta, avesse un segretario, dipendente del Comune, e un ufficio comunale, con funzioni di certificazione e controllo. L'art. 87 del medesimo allegato A stabiliva che il segretario fosse nominato dal consiglio comunale e l'art 18, terzo comma, del Decreto 8 giugno 1865, n. 2321 (Col quale è approvato il Regolamento per l'esecuzione della Legge sull'amministrazione comunale e provinciale), precisava che egli dovesse essere scelto fra gli abilitati all'esercizio della professione, conseguita per esami presso le prefetture.

La successiva legge 30 dicembre 1888, n. 5865 (Che modifica la legge comunale e provinciale), all'art. 2, provvede ad una stabilizzazione del suo incarico, prevedendo che il segretario comunale nominato per la prima volta «dura in ufficio due anni», mentre le conferme successive devono essere date per almeno sei anni. La disposizione aggiunge che «non può essere licenziato prima del termine pel quale fu nominato, senza deliberazione motivata presa dal Consiglio comunale con l'intervento di almeno due terzi dei consiglieri».

Il regio decreto 12 febbraio 1911, n. 297 (Che approva l'annesso regolamento per l'esecuzione della legge comunale e provinciale) stabilisce che per la sua nomina è obbligatorio il pubblico concorso (art. 94) confermando che gli esami per il conseguimento della relativa patente d'idoneità hanno luogo periodicamente presso le prefetture (art. 72).

Nel periodo fascista, il regio decreto legge 17 agosto 1928, n. 1953 (Stato giuridico ed economico dei segretari comunali) muta significativamente la situazione. Da figura comunale, il segretario viene trasformato in funzionario statale, soggetto alle disposizioni sullo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato. Dal punto di vista delle funzioni, continua a essere organo di certificazione e di controllo di legalità sull'attività dei Comuni, ma tale ruolo è ora essenzialmente svolto per conto del Ministero dell'interno, in vista di una compressione delle autonomie locali. Previo superamento di un pubblico concorso, è nominato dal prefetto della provincia o, per i Comuni maggiori, con «decreto reale promosso dal Ministro per l'Interno» (art. 3). Al termine del primo anno di servizio, il prefetto può «conferire la nomina definitiva» (art. 7). Nel caso in cui «l'esperimento» del primo anno non fosse stato ritenuto soddisfacente, il segretario veniva dispensato dal servizio, a meno che il prefetto non intendesse «prorogare per un altro anno la durata dell'esperimento» (ancora art. 7).

Lo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali viene ulteriormente organizzato dalla

legge 27 giugno 1942, n. 851 (Modificazioni al testo unico della legge comunale e provinciale, approvato con R. decreto 3 marzo 1934, n. 383, concernenti il nuovo stato giuridico dei segretari comunali e provinciali), che, all'art. 1, modificando l'art. 176 del r.d. n. 383 del 1934, prevede la loro iscrizione in un ruolo nazionale diviso in gradi e la nomina «con decreto del Ministro per l'interno».

3.2.– Nell'ordinamento repubblicano si susseguono interventi di riforma, che organizzano variamente il ruolo e la carriera dei segretari comunali e provinciali, senza tuttavia modificare, in un primo momento, il procedimento di nomina e il loro stato giuridico di funzionari statali (legge 8 giugno 1962, n. 604, recante «Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali», e decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749, recante «Nuovo ordinamento dei segretari comunali e provinciali»).

La stessa legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali) non modifica la natura di funzionario pubblico del segretario comunale, né interviene direttamente sulle procedure per la sua nomina. Indica, tuttavia, i criteri per una successiva riforma: la creazione di un «organismo collegiale» territorialmente articolato, presieduto dal Ministro dell'interno, «composto pariteticamente dai rappresentanti degli enti locali», preposto alla tenuta dell'albo dei segretari comunali e provinciali e chiamato a esercitare nei loro confronti «funzioni d'indirizzo e di amministrazione». Significativamente, la legge prevede altresì che una successiva normativa dovrà indicare le «modalità di concorso degli enti locali» alla nomina e revoca del segretario.

In un contesto riformatore che aveva appena visto l'introduzione dell'elezione popolare diretta dei sindaci, con la legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), queste evocate modalità di concorso degli enti locali trovano effettivamente realizzazione con la modifica disposta dall'art. 1, comma 84, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), in virtù della quale nomina e revoca del segretario comunale sono disposte «d'intesa con il sindaco».

Tra le funzioni, si affacciano poteri gestionali e di supporto all'attività degli organi d'indirizzo: l'art. 52, comma 3, della legge n. 142 del 1990 prevede che il segretario «sovraintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, cura l'attuazione dei provvedimenti, è responsabile dell'istruttoria delle deliberazioni, provvede ai relativi atti esecutivi e partecipa alle riunioni della giunta e del consiglio».

Per contro, il successivo art. 53, comma 1, della legge n. 142 del 1990 attribuisce al segretario il compito di esprimere un parere «sotto il profilo di legittimità» per ogni proposta di deliberazione da sottoporre alla giunta e al consiglio, parere che si aggiunge a quello reso sulla regolarità tecnica e contabile da parte del responsabile del servizio interessato e del responsabile di ragioneria. La previsione di tale parere di legittimità, non vincolante ma obbligatoriamente richiesto al segretario comunale e da inserire nelle relative deliberazioni, introduce una fase necessaria del procedimento di formazione degli atti. Nel contesto di quella fase di riforme, l'innovazione appare il risultato di una mediazione fra le opposte istanze di chi avrebbe preferito un più penetrante visto di legittimità, in funzione di controllo sull'attività degli enti locali, e di chi, al contrario, temeva che simili forme di vigilanza avrebbero messo a rischio l'autonomia di Comuni e Province.

Oggetto di controverse valutazioni – indispensabile baluardo di legalità per alcuni, per altri fonte di un potere interdittivo e d'intralcio sull'attività dei sindaci – , la previsione di un tale parere viene soppressa ad opera della legge 15 maggio 1997, n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo), anch'essa significativamente intervenuta a distanza di pochi anni dall'introduzione dell'elezione popolare diretta dei sindaci.

È proprio la legge n. 127 del 1997, del resto, a determinare un rilevante mutamento della complessiva fisionomia del segretario comunale. Essa riconosce ai sindaci il potere di nominarlo in autonomia, fra gli iscritti al relativo albo, cui si continua peraltro ad accedere tramite concorso pubblico. L'innovazione, coerente con il contesto riformatore del periodo, trascina con sé la necessità di attenuare il legame che il segretario comunale mantiene con l'apparato statale: e così si spiega anche la previsione per cui l'albo dei segretari viene affidato alla gestione di una neo-istituita agenzia, pur soggetta alla vigilanza del Ministero dell'interno, ma avente personalità giuridica di diritto pubblico e dotata di autonomia organizzativa, gestionale e contabile, articolata anche per sezioni regionali e composta da rappresentanti delle autonomie locali. Il segretario comunale viene esplicitamente definito dipendente di tale agenzia e, attraverso questa scelta, la sua diretta dipendenza dal Ministero dell'interno viene interrotta o, quanto meno, "filtrata" dalla presenza dell'agenzia.

In coerenza con un contesto riformatore che intende accentuare l'autonomia degli enti locali, è la stessa legge n. 127 del 1997 a introdurre (all'art. 17, comma 70) il principio messo in discussione dall'ordinanza di rimessione, secondo cui la durata dell'incarico di segretario comunale, a parte i casi di revoca per violazione dei doveri d'ufficio, corrisponde a quella del mandato del sindaco che lo ha nominato, salvo conferma. In quel contesto, il principio è anche frutto della diffusa convinzione secondo cui, negli enti locali, le scelte politiche e quelle gestionali risulterebbero spesso frammiste, e la responsabilità amministrativa finirebbe col diventare un elemento della stessa responsabilità politica del sindaco eletto direttamente, deducendosene così la necessità di attribuire a quest'ultimo l'individuazione dei suoi più stretti collaboratori amministrativi, fra i quali vien fatto rientrare il segretario comunale.

La complessiva disciplina così elaborata confluisce nel decreto legislativo n. 267 del 2000, che all'art. 99 contiene la disposizione censurata.

Intervengono successivamente ulteriori modifiche, che incidono sia sul rapporto di lavoro, sia sulle funzioni assegnate al segretario comunale.

Rispetto al primo profilo, in particolare, il decreto legge 31 maggio del 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sopprime la ricordata agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, stabilendo che ad essa succeda, a titolo universale, il Ministero dell'interno, con conseguente trasferimento di risorse strumentali e personale. Dopo lo slancio autonomista che aveva nutrito le riforme della seconda metà degli anni novanta del secolo scorso, il segretario comunale torna così ad essere, quanto al rapporto d'ufficio, un funzionario del Ministero dell'interno. Essendo però nominato dal sindaco, e trovandosi funzionalmente alle dipendenze del Comune, instaura contemporaneamente con quest'ultimo il proprio rapporto di servizio: situazione, quindi, in cui l'amministrazione datrice di lavoro (non più l'agenzia, ma il Ministero dell'interno) continua a non coincidere con quella che ne utilizza le prestazioni. E la giurisprudenza di legittimità e quella amministrativa sottolineano concordemente che il segretario comunale, benché dipenda personalmente dal sindaco, intrattenendo un rapporto funzionale con l'amministrazione locale, resta tuttavia un funzionario statale, e il suo status giuridico, ancorché particolare, è interamente disciplinato dalla legislazione statale (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 11 agosto 2016, n. 17065; Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 5 aprile 2005, n. 1490).

Dal secondo punto di vista, quello delle funzioni, rispetto a quelle complessivamente previste dal d.lgs. n. 267 del 2000, la legislazione le arricchisce: così, in particolare, la legge n. 190 del 2012, nonché il decreto legislativo 14 marzo del 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), attribuiscono al segretario comunale, di norma, il ruolo di responsabile della prevenzione della corruzione e quello di responsabile della trasparenza.

Da ultimo, merita ricordare che la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) aveva inteso procedere alla soppressione della figura del segretario comunale. Tra i principi e criteri direttivi cui il Governo avrebbe dovuto attenersi figurava, infatti, sia il mantenimento della diversa figura del direttore generale di cui all'art. 108 del d.lgs. n. 267 del 2000, sia, appunto, la soppressione del segretario comunale e di quello provinciale, con «attribuzione alla dirigenza […] dei compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa; mantenimento della funzione rogante in capo ai dirigenti apicali aventi i prescritti requisiti» (art. 11, comma 1, lettera b, numero 4). Peraltro, la stessa norma faceva «obbligo per gli enti locali di nominare comunque un dirigente apicale con compiti di attuazione dell'indirizzo politico, coordinamento dell'attività amministrativa e controllo della legalità dell'azione amministrativa».

L'intervenuta dichiarazione di illegittimità costituzionale di alcune delle disposizioni contenute nella legge n. 124 del 2015 (sentenza n. 251 del 2016), nella parte in cui prevedevano che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previa acquisizione del parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata o in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ha infine interrotto, per i profili che qui rilevano, il compimento della riforma.

4.– Pur limitando l'attenzione alle trasformazioni succedutesi a partire dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'evoluzione della normativa relativa al segretario comunale appare ispirata da concezioni spesso diverse e da disegni riformatori non sempre coerenti. E se in tale complessa evoluzione una linea di continuità è rintracciabile, essa consiste nella incessante ricerca di punti di equilibrio fra due esigenze non facilmente conciliabili: il riconoscimento dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e la necessità, dall'altra, di garantire adeguati strumenti di controllo della loro attività.

Nella stessa disciplina vigente – un aspetto significativo della quale è ora posto all'attenzione di questa Corte – si mantiene il carattere peculiare, e non sempre univocamente delineato, della figura del segretario comunale, frutto della ricordata evoluzione.

Lo statuto burocratico e funzionale che lo caratterizza resta segnato da aspetti tra loro in apparenza dissonanti. Da un lato funzionario statale assunto per concorso, ma dall'altro preposto allo svolgimento effettivo delle sue funzioni attraverso una nomina relativamente discrezionale del sindaco; non revocabile ad nutum durante il mandato (salvo che per violazione dei doveri d'ufficio), ma destinato a cessare automaticamente dalle proprie funzioni al mutare del sindaco (salvo conferma), eppure anche in tal caso garantito nella stabilità del suo status giuridico ed economico e del suo rapporto d'ufficio, permanendo iscritto all'albo dopo la mancata conferma e restando perciò a disposizione per successivi incarichi; decaduto «automaticamente dall'incarico con la cessazione del mandato del sindaco», come si esprime la legge, ciononostante chiamato a continuare nelle sue funzioni per un periodo non breve, non inferiore a due e non superiore a quattro mesi, in attesa di eventuale conferma, a garanzia della stessa continuità dell'azione amministrativa; titolare di attribuzioni multiformi, come si dirà meglio: neutrali, di controllo e di certificazione, da una parte, ma dall'altra di gestione quasi manageriale e di supporto propositivo all'azione degli organi comunali.

5.– Alla luce di tali peculiarità e tenendo conto della giurisprudenza costituzionale in materia di meccanismi di spoils system, la questione sollevata sull'art. 99, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, non è fondata.

5.1.– Questa Corte ha più volte affermato l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di disposizioni di legge, statali o regionali, che prevedono meccanismi di revocabilità ad nutum o di decadenza automatica dalla carica, dovuti a cause estranee alle vicende del rapporto instaurato con il titolare, non correlati a valutazioni concernenti i risultati conseguiti da quest'ultimo nel quadro

di adeguate garanzie procedimentali (sentenze n. 52 e n. 15 del 2017, n. 20 del 2016, n. 104 e n. 103 del 2007), quando tali meccanismi siano riferiti non al personale addetto agli uffici di diretta collaborazione con l'organo di governo (sentenza n. 304 del 2010) oppure a figure apicali, per le quali risulti decisiva la personale adesione agli orientamenti politici dell'organo nominante, ma a titolari di incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di funzioni tecniche di attuazione dell'indirizzo politico (sentenze n. 269 del 2016, n. 246 del 2011, n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008).

Ebbene, per quanto sia qui in questione una decadenza automatica che la disposizione sospettata d'incostituzionalità collega esclusivamente ad una causa indipendente dalle modalità di esecuzione dell'incarico (la cessazione per qualsiasi causa del mandato del sindaco, conseguente a dimissioni, elezione del nuovo sindaco ecc.), il complessivo statuto e le diverse funzioni affidate dalla legge al segretario comunale restituiscono l'immagine di un incarico non paragonabile a quelli sui quali questa Corte è finora intervenuta con le pronunce di accoglimento ricordate.

Per questo, non è possibile l'applicazione al caso di specie dei principi che la giurisprudenza costituzionale ormai costante ha elaborato in tema di limiti all'applicazione dei meccanismi di spoils system.

5.2.– Il segretario comunale è certamente figura apicale e altrettanto certamente intrattiene con il sindaco rapporti diretti, senza intermediazione di altri dirigenti o strutture amministrative.

Il dato, pur importante, non è tuttavia di univoco significato, come molti di quelli riferibili al segretario comunale, e trova immediato contraltare nel rilievo che apicalità e immediatezza di rapporto col vertice del Comune non richiedono necessariamente una sua personale adesione agli obbiettivi politico-amministrativi del sindaco. La scelta del segretario, infatti, pur fiduciaria e condotta intuitu personae, presuppone l'esame dei curricula di coloro che hanno manifestato interesse alla nomina e richiede quindi non solo la valutazione del possesso dei requisiti generalmente prescritti, ma anche la considerazione, eventualmente comparativa, delle pregresse esperienze tecniche, giuridiche e gestionali degli aspiranti.

Neppure quest'ultimo aspetto risulta, a sua volta, risolutivo. Quel che più conta, infatti, è che, nel caso di specie, il carattere fiduciario insito nell'atto di nomina non si esaurisce con esso, come accadrebbe se, dopo la nomina, il segretario si limitasse ad esercitare le sole funzioni di certificazione, di controllo di legalità o di attuazione di indirizzi altrui.

Tali compiti appartengono certo al nucleo originario e tradizionale della funzione segretariale, come del resto i compiti di verbalizzazione, rogito – su richiesta dell'ente – dei contratti nei quali quest'ultimo è parte, autenticazione delle scritture private e degli atti unilaterali, nell'interesse dell'ente stesso.

Ma, oltre a questo primo gruppo di attribuzioni, al segretario comunale sono anche affidate dalla legge cruciali funzioni di collaborazione e di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi comunali in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti (art. 97, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000) nonché funzioni consultive, referenti e di assistenza alle riunioni del consiglio e della giunta (art. 97, comma 4, lettera a, del d.lgs. n. 267 del 2000). Pur soppresso il parere di legittimità più sopra menzionato, gli resta attribuita la redazione, se l'ente non ha responsabili dei servizi, del parere di regolarità tecnica su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla giunta e al consiglio dell'ente che non costituisca mero atto d'indirizzo (art. 49 del d.lgs. n. 267 del 2000).

Si tratta di funzioni che contribuiscono anch'esse ad assicurare la conformità dell'azione dell'ente alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, in piena coerenza con il ruolo del segretario

quale controllore di legalità. Esse contengono, tuttavia, anche un quid pluris, alludendo ad un suo ruolo ulteriore.

Come ha messo efficacemente in luce l'Avvocatura generale dello Stato, l'assistenza del segretario alle riunioni degli organi collegiali del Comune, con funzioni consultive, referenti e di supporto, non ha il mero scopo di consentire la verbalizzazione, ma anche quello di permettergli di intervenire, sia nel procedimento di formazione degli atti, sia, se richiesto, nella fase più propriamente decisoria, in relazione a tutti gli aspetti giuridici legati al più efficace raggiungimento del fine pubblico.

Allo stesso modo, il parere di regolarità tecnica su ogni proposta di deliberazione sottoposta a giunta e consiglio si configura quale intervento preliminare volto a sottolineare se e in che modo la proposta pone le corrette premesse per il raggiungimento dell'interesse pubblico volta a volta tutelato dalla legge.

Si tratta di competenze che presuppongono anche un ruolo attivo e propositivo del segretario comunale. Esse infatti gli consentono di coadiuvare e supportare sindaco e giunta nella fase preliminare della definizione dell'indirizzo politico-amministrativo e non possono quindi non influenzarla: non già nel senso di indicare o sostenere obbiettivi specifici, piuttosto nella direzione di mostrare se quegli obbiettivi possono essere legittimamente inclusi fra i risultati che gli organi di direzione politico-amministrativa intendono raggiungere, indicando anche, nel momento stesso in cui la decisione deve essere assunta, i percorsi preclusi, o anche solo resi più difficoltosi, dalla necessità di rispettare leggi, statuto e regolamenti.

Si è insomma in presenza di compiti la cui potenziale estensione non rende irragionevole la scelta legislativa, che permette al sindaco neoeletto di non servirsi necessariamente del segretario in carica.

Un terzo gruppo di funzioni del segretario comunale è di carattere eminentemente gestionale. Innanzitutto, nei Comuni con popolazione inferiore ai centomila abitanti (art. 97, comma 4, lettera e, del d.lgs. n. 267 del 2000, che rinvia all'art. 108, comma 4, del medesimo d.lgs.), il segretario può essere nominato (anche) direttore generale. In tal caso, è chiamato a svolgere funzioni di attuazione degli indirizzi e degli obbiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, dovendone predisporre il piano dettagliato, e a lui rispondono, nell'esercizio delle loro attività, i dirigenti dell'ente. Ma anche laddove un direttore generale non vi sia, o comunque il segretario comunale non sia nominato tale, il d.lgs. n. 267 del 2000 richiede a quest'ultimo di sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti, coordinandone l'attività (art. 97, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000). Funzioni di gestione gli sono affidate, infine, quando sia nominato responsabile di servizio (art. 97, comma 4, lettera d, del d.lgs. n. 267 del 2000), ciò che accade particolarmente nei Comuni di piccole dimensioni, ove non vi è personale idoneo ad assumere compiti dirigenziali.

Come è evidente, nei casi in cui sia nominato anche direttore generale, la specificità della figura del segretario comunale, già da riconoscergli in virtù delle complessive funzioni svolte, si accentua, considerando in particolare che il direttore generale è revocabile ad nutum previa deliberazione della giunta comunale e che la durata del suo incarico, come del resto quella del segretario, non può comunque eccedere quella del mandato del sindaco (art. 108 del d.lgs. n. 267 del 2000). In disparte la ovvia possibilità di distinguere le differenti funzioni spettanti al medesimo soggetto nelle sue distinte vesti di segretario o direttore, e di prefigurare pertanto per esse separati destini, non si può trascurare come il doppio incarico contribuisca, nelle ipotesi date, ad accrescere il carattere fiduciario della stessa funzione di segretario e comunque a confermarne quella peculiarità, che lo sottrae all'automatica applicazione dei principi elaborati da questa Corte in tema di spoils system.

Allo stesso modo, a tale automatica applicazione osta la disposizione del d.lgs. n. 267 del

2000 che prevede, infine e significativamente, che l'elenco dei compiti che possono essere affidati al segretario comunale sia "aperto" e perciò modellato anche sulle specifiche esigenze del Comune, disponendo che egli eserciti ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti o conferitagli dal sindaco (art. 97, comma 4, lettera d, del d.lgs. n. 267 del 2000).

6.– In definitiva, la soluzione censurata dall'ordinanza di rimessione si presenta come riflesso di un non irragionevole punto di equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altro. Da questo punto di vista, tenendo conto delle ricordate peculiarità delle funzioni del segretario comunale, la previsione della sua decadenza alla cessazione del mandato del sindaco non raggiunge la soglia oltre la quale vi sarebbe violazione dell'art. 97 Cost., non traducendosi nell'automatica compromissione né dell'imparzialità dell'azione amministrativa, né della sua continuità.

Non è quindi fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 99, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 267 del 2000.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), sollevata, in riferimento all'art. 97 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Brescia, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 99, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 267 del 2000 sollevata, in riferimento all'art. 97 Cost., dal Tribunale di Brescia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 febbraio 2019.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della

Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.