

ENTI LOCALI: Comune e Provincia - Segretario comunale o provinciale - Affidamento delle funzioni al Vicesegretario - Va disposto in favore di un dipendente in possesso del titolo di studio prescritto per l'accesso alla carriera di Segretario comunale cioè il diploma di laurea in giurisprudenza, ovvero economia e commercio, o scienze politiche - Ragioni.

Tar Campania - Salerno, Sez. I, 14 novembre 2022, n. 3008

“[...] il Vicesegretario, a cui è attribuito il compito di coadiuvare nonché di supplire e sostituire il Segretario comunale nelle delicate e rilevanti funzioni che la legge gli attribuisce, deve necessariamente possedere il medesimo titolo di studio del diploma di laurea in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche, necessario per l'ammissione al concorso pubblico per la carriera di segretario comunale.

Sul punto la giurisprudenza ha evidenziato che «La possibilità per l'ente locale di attribuire al dipendente preposto all'Area amministrativa e affari generali la qualifica di vice segretario comunale, con l'incarico di sostituire per non oltre 60 giorni il titolare della Segreteria in caso di assenza o impedimento dello stesso, trova il suo limite naturale nella necessità che lo stesso sia in possesso di tutti i requisiti richiesti per l'accesso alla qualifica di segretario comunale, compreso il diploma di laurea» [...]. Tale indirizzo è accolto anche dalla giurisprudenza secondo cui non è possibile derogare al generale principio del possesso del titolo di studio prescritto per il segretario [...].

La circostanza che al Vicesegretario possano essere affidate le funzioni vicarie del Segretario comunale comporta che la posizione del Vicesegretario debba essere connotata da analogia di professionalità con il soggetto (il Segretario comunale) all'esercizio delle cui funzioni egli è in via di supplenza abilitato. Ne discende che l'attribuzione delle funzioni di Vicesegretario deve essere sottoposta alle medesime condizioni previste per l'accesso alla carriera di Segretario comunale e, in particolare, al possesso del requisito del prescritto titolo di studio della laurea.

Sul punto occorre evidenziare che quella del Segretario comunale è una figura di alta professionalità, alla quale, per legge, è demandato un rilevante ruolo di garanzia in ordine, tra l'altro, alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti. Ne discende che lo svolgimento, se pur provvisorio, delle stesse funzioni e compiti, che necessariamente implicano un ruolo attivo, propositivo e di partecipazione alla formazione delle scelte degli organi dell'ente, inevitabilmente richiede il possesso del medesimo titolo di studio. Non

può in alcun modo ritenersi che un soggetto privo del titolo di studio della laurea possa, seppure in sostituzione e temporaneamente, svolgere funzioni di tale elevata professionalità [...]”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l’atto di costituzione in giudizio dell’Agenzia Autonoma per la Gestione dell’Albo dei Segretari Comunali Provinciali;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell’udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2022 il dott. Fabio Di Lorenzo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Il -OMISSIS- ha impugnato, unitamente agli atti connessi e presupposti, la delibera n. 140 del 9 agosto 2005 della Sezione Campania Agenzia autonoma per la gestione dell’Albo dei Segretari comunali e provinciali (ora confluita nel Ministero dell’Interno – Albo dei Segretari Comunali e provinciali), che aveva preso atto della volontà dei Comuni di -OMISSIS- e -OMISSIS- di prorogare il servizio di segreteria in convenzione, ma aveva “sospeso” la presa d’atto di analoga espressione da parte del -OMISSIS-, essendo stata la relativa deliberazione assunta con assistenza di soggetto “non incardinato” nella sede di segreteria convenzionata del Comune di Rutino, -OMISSIS- e Pollica, nonché l’ulteriore deliberazione dell’Agenzia con cui veniva compulsato il -OMISSIS- alla regolarizzazione della gestione della sede di segreteria mediante nuova adozione della deliberazione di approvazione della convenzione con l’assistenza di un Segretario comunale legittimato.

Le delibere impuginate hanno affermato l’illegittimità dello svolgimento delle funzioni di Vicesegretario da parte di -OMISSIS-, funzionario apicale dell’area amministrativa dell’Ente ma non in possesso dei titoli richiesti per ricoprire l’incarico di Segretario comunale, cioè il diploma di laurea in giurisprudenza, ovvero economia e commercio, o scienze politiche.

Si è costituita l’Agenzia autonoma per la gestione dell’Albo dei Segretari comunali e provinciali, la quale in via preliminare ha eccepito l’inammissibilità del ricorso in quanto non notificato al Ministero dell’Interno, nonostante sia stato impugnato anche il parere prot. n. 251 del 2003 emesso da tale amministrazione. Nel merito l’amministrazione resistente ha dedotto l’infondatezza del ricorso.

La causa è stata introitata in decisione all’udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2022.

2. Preliminarmente si evidenzia che, in pendenza del presente giudizio, si è verificata una modificazione soggettiva dell’Amministrazione resistente. In particolare, l’articolo 7 comma 31-ter D.L. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla L. 122/2010, ha disposto la soppressione

dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari (AGES), nonché la successione alla stessa, a titolo universale, del Ministero dell'Interno. Dunque ogni riferimento alla Sezione Regionale Campania dell'Agenzia Autonoma deve intendersi rivolto alla Prefettura-Ufficio Territoriale del Governo Albo dei Segretari Comunali e Provinciali sezione regionale della Campania.

Tale Amministrazione, oltre che curare l'accesso alla carriera dei Segretari Comunali e Provinciali, provvede alla tenuta dell'Albo (distinto in sezioni regionali) dal quale i Sindaci ed i Presidenti di Provincia scelgono i Segretari, conferisce gli incarichi di reggenza e supplenza, nonché autorizza le convenzioni per l'esercizio in forma associata del servizio di Segreteria comunale tra più Comuni.

3. Tanto premesso, in via preliminare occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dall'amministrazione resistente, secondo cui il ricorso sarebbe inammissibile in quanto non notificato al Ministero dell'Interno, nonostante sia stato impugnato anche il parere prot. n. 251 del 2003 emesso da tale amministrazione. Tale parere prevedeva, in particolare, che per l'esercizio della funzione di vice-segretario fosse necessario il possesso del prescritto diploma di laurea. L'amministrazione resistente ha affermato che anche il Ministero dell'Interno, il cui parere citato è stato impugnato, sarebbe qualificabile come amministrazione intimata, e come tale avrebbe dovuto ricevere notifica del ricorso.

Il Collegio, premesso che tale parere è stato richiamato anche nell'impugnata Delibera n. 140 del 2005 dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali, pur essendo l'eccezione di inammissibilità non destituita di fondamento, ritiene di prescindere, in quanto nel merito il ricorso è infondato.

4. I motivi di ricorso, che possono essere esaminati congiuntamente, sono infondati.

Punctum juris, posto a fondamento degli atti impugnati, è l'illegittimità dello svolgimento delle funzioni di Vicesegretario da parte del sig. -OMISSIS-, funzionario apicale dell'area amministrativa dell'Ente ma non in possesso del titolo di studio richiesto per ricoprire l'incarico di Segretario comunale, cioè il diploma di laurea in giurisprudenza, ovvero economia e commercio, o scienze politiche.

La questione deve essere esaminata muovendo dall'art. 97, 5 comma, del d.lgs. 267/2000 (T.U.E.L.) secondo cui *“il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, può prevedere un vicesegretario per coadiuvare il segretario e sostituirlo nei casi di vacanza, assenza o impedimento”*. Inoltre, ai sensi dell'art.13, comma 1, del DPR 04.12.1997 n.465, *“sono iscritti all'albo nazionale, nella prima fascia professionale, i laureati in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche, in possesso dell'abilitazione concessa dalla Scuola superiore di cui*

all'art. 17, comma 77, della legge". Coerente con il principio della necessità del prescritto titolo di laurea è anche l'art. 12 comma 8 del DPR del 4/12/1997, n. 465, il quale aveva previsto che «*Il consiglio nazionale di amministrazione, in base a criteri e modalità appositamente predeterminati, dispone, acquisito il parere favorevole del sindaco e del presidente della provincia, per i segretari e i vice-segretari in possesso di uno dei diplomi di laurea di cui all'art. 13, comma 1, e già iscritti all'albo il passaggio alla fascia professionale corrispondente a quella dell'ente presso cui hanno svolto entro la data del 18 maggio 1997 le funzioni di segretario in qualità di reggente o di supplente e abbiano esercitato presso lo stesso ente le medesime funzioni per almeno sei mesi continuativi alla data del 18 maggio 1997 negli ultimi tre anni. A tal fine i segretari devono inoltrare richiesta entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento e i vice segretari entro sessanta giorni dalla data della loro iscrizione all'albo. I segretari e i vicesegretari di cui sopra, che svolgono alla data di entrata in vigore del presente regolamento le funzioni di segretario in qualità di reggente o di supplente, possono, con il consenso del sindaco o del presidente della provincia, conservare le funzioni fino all'assunzione da parte del Consiglio nazionale di amministrazione delle determinazioni previste dal presente comma*».

Da tali disposizioni normative si ricava che il Vicesegretario, a cui è attribuito il compito di coadiuvare nonché di supplire e sostituire il Segretario comunale nelle delicate e rilevanti funzioni che la legge gli attribuisce, deve necessariamente possedere il medesimo titolo di studio del diploma di laurea in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche, necessario per l'ammissione al concorso pubblico per la carriera di segretario comunale.

Sul punto la giurisprudenza ha evidenziato che «*La possibilità per l'ente locale di attribuire al dipendente preposto all'Area amministrativa e affari generali la qualifica di vice segretario comunale, con l'incarico di sostituire per non oltre 60 giorni il titolare della Segreteria in caso di assenza o impedimento dello stesso, trova il suo limite naturale nella necessità che lo stesso sia in possesso di tutti i requisiti richiesti per l'accesso alla qualifica di segretario comunale, compreso il diploma di laurea*» (Cons. Stato, sez. IV, 19 maggio 2008, n. 2302). Tale indirizzo è accolto anche dalla giurisprudenza secondo cui non è possibile derogare al generale principio del possesso del titolo di studio prescritto per il segretario (Tar Lazio, Roma, sez. II, 19.2.1997, n. 338).

La circostanza che al Vicesegretario possano essere affidate le funzioni vicarie del Segretario comunale comporta che la posizione del Vicesegretario debba essere connotata da analogia di professionalità con il soggetto (il Segretario comunale) all'esercizio delle cui funzioni egli è in via di supplenza abilitato. Ne discende che l'attribuzione delle funzioni di Vicesegretario deve essere

sottoposta alle medesime condizioni previste per l'accesso alla carriera di Segretario comunale e, in particolare, al possesso del requisito del prescritto titolo di studio della laurea.

Sul punto occorre evidenziare che quella del Segretario comunale è una figura di alta professionalità, alla quale, per legge, è demandato un rilevante ruolo di garanzia in ordine, tra l'altro, alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti. Ne discende che lo svolgimento, se pur provvisorio, delle stesse funzioni e compiti, che necessariamente implicano un ruolo attivo, propositivo e di partecipazione alla formazione delle scelte degli organi dell'ente, inevitabilmente richiede il possesso del medesimo titolo di studio. Non può in alcun modo ritenersi che un soggetto privo del titolo di studio della laurea possa, seppure in sostituzione e temporaneamente, svolgere funzioni di tale elevata professionalità.

Ferme tali considerazioni, si evidenzia che il Vicesegretario, poiché dipendente dell'Ente, è una figura strettamente incardinata nella struttura organica dell'amministrazione comunale, se previsto nell'ambito della relativa autonomia regolamentare; tuttavia, a parere del Collegio, sussiste a carico dell'ente locale il vincolo, anche rispetto alla propria autonomia regolamentare, di affidare tale funzione a un proprio dipendente in possesso del titolo di studio prescritto per l'accesso alla carriera di Segretario comunale cioè il diploma di laurea in giurisprudenza, ovvero economia e commercio, o scienze politiche. Il Collegio ritiene che la necessità del prescritto titolo di studio in capo al Vicesegretario non potrebbe essere derogata dal Comune neppure mediante proprio regolamento o statuto, in ragione del carattere cogente e inderogabile delle norme di legge sopra esaminate; infatti, secondo il Collegio, costituisce principio inderogabile che l'analoga di professionalità richiesta al Vicesegretario al fine di coadiuvare e/o sostituire il Segretario ex art. 97, comma 5, TUEL, comporta necessariamente la parità di titolo di studio. Pertanto, anche nel caso in cui il regolamento preveda l'attribuzione delle funzioni di Vicesegretario ad un funzionario apicale, o se nulla imponga in ordine al necessario possesso del prescritto titolo di studio, il dipendente che svolge le funzioni di Vicesegretario deve risultare in possesso del requisito soggettivo del diploma di laurea in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche, quale titolo di studio richiesto per l'accesso alla qualifica di Segretario comunale. Tali specifici titoli di studio sono infatti previsti dall'art. 13 del d.P.R. 4.12.1997, n. 465, recante disposizioni regolamentari in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali e sono richiesti anche per i reggenti ed i supplenti. Ne discende che le funzioni di Vicesegretario non possono essere attribuite a dipendenti dell'ente che, pur se funzionari apicali, siano privi del titolo di studio della laurea nelle materie sopra citate. Peraltro, nella fattispecie concreta in esame l'attribuzione delle funzioni di Vicesegretario a - OMISSIS- è illegittima non solo perché difetta il requisito del possesso del diploma di laurea in

giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche, ma anche perché nel caso in esame il -OMISSIS- aveva stipulato con altri due Comuni una convenzione per la nomina di un unico Segretario comunale titolare della sede di segreteria convenzionata: da ciò discende che non poteva il singolo Comune, nel caso in esame il -OMISSIS-, a fronte di una tale convenzione, procedere autonomamente a consentire lo svolgimento delle funzioni di Vicesegretario ad un proprio dipendente in sostituzione del Segretario comunale titolare individuato nella convenzione, in difetto di previsione in tal senso.

In particolare, l'art. 98, comma 3, del D.Lgs. n. 267/2000 e l'art. 10 del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, prevedono la possibilità per i Comuni di stipulare tra loro convenzioni per l'esercizio in forma associata della segreteria comunale. Ciò comporta che i Comuni convenzionati si avvalgano dell'unico Segretario comunale titolare della convenzione, con la conseguenza che, laddove la convenzione non preveda la figura del Vicesegretario nell'ambito della segreteria convenzionata, non è possibile per gli enti convenzionati avvalersi di tale figura; né tantomeno il singolo Comune convenzionato può avvalersi di un Vicesegretario utilizzando a tal fine un proprio dipendente incardinato nella propria struttura amministrativa, non essendo lo stesso incardinato nell'ambito della convenzione del servizio di segreteria, in difetto di una tale previsione nella convenzione stipulata. In sintesi, dunque, in mancanza di specifica previsione, la sede di segreteria convenzionata tra più Comuni non può dar luogo a un esercizio disgiunto della sostituzione del Segretario titolare della sede di segreteria convenzionata, pur se in via eccezionale e temporanea.

Nella fattispecie in esame sussiste insomma un duplice profilo di illegittimità nella attribuzione delle funzioni di Vicesegretario a -OMISSIS-. Correttamente quindi l'Amministrazione resistente, nel solco dei poteri, anche di vigilanza, attribuiti dalla legge e senza straripare dalle proprie attribuzioni, ha emanato i provvedimenti impugnati.

Il ricorso è pertanto respinto.

5. Le spese di lite seguono la soccombenza, e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania sezione staccata di Salerno (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge, e condanna il -OMISSIS- al pagamento delle spese di lite in favore dell'amministrazione resistente, liquidandole nella somma di euro 1.500,00 (millecinquecento/00), oltre spese generali nella misura del 15%, oltre Iva e Cpa come per legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare persone fisiche.

Così deciso in Salerno nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Pierangelo Sorrentino, Referendario

Fabio Di Lorenzo, Referendario, Estensore

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.