

Cons. Stato, Sez. III, Sent., (data ud. 26/03/2024) 17/04/2024, n. 3480**Intestazione**

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4281 del 2023, proposto dal Comune di -OMISSIS-, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Lodovico Visone, con domicilio eletto in Roma, Via Dora, n. 1 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

il Ministero dell'interno, in persona del Ministro pro tempore - Ufficio Territoriale del Governo Albo Segretari comunali e provinciali (già Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali Provinciali), rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, n. 12 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania- Salerno, Sezione I, - OMISSIS-, resa tra le parti, non notificata e concernente la richiesta di annullamento "della delibera n. -OMISSIS--presa d'atto rinnovo sede di segreteria convenzionata -OMISSIS-/-OMISSIS-/-OMISSIS-";

Visto il ricorso in appello e relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione del Ministero dell'interno;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 marzo 2024 il consigliere Luca Di Raimondo e dato atto della presenza, ai sensi di legge, degli avvocati delle parti come da verbale dell'udienza;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Con il ricorso in appello in esame, notificato il 12 maggio 2023 e depositato il 18 maggio successivo, il Comune di -OMISSIS- ha impugnato, chiedendone la riforma, la sentenza -OMISSIS-, con cui il Tribunale amministrativo per la Campania- Salerno, Sezione I ha respinto il suo ricorso proposto per l'annullamento delle delibere n. -OMISSIS-del 9 agosto 2005 e n. -OMISSIS-del 22 settembre 2005, con le quali la 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) aveva preso atto della volontà dei Comuni di -OMISSIS- e -OMISSIS- di prorogare il servizio di segreteria in convenzione, sospendendo, tuttavia, la presa d'atto di analoga espressione da parte del Comune di -OMISSIS-, essendo stata la relativa deliberazione assunta con assistenza di soggetto non incardinato nella sede di segreteria convenzionata del Comune di -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS-, e invitando

l'attuale appellante a procedere a regolarizzare la gestione della sede di segreteria mediante nuova adozione della deliberazione di approvazione della convenzione con l'assistenza di un Segretario comunale legittimato.

2. L'appello viene affidato a tre motivi di censura, con i quali il Comune di -OMISSIS- sottopone a critica la sentenza impugnata, riproponendo le doglianze dedotte in primo grado rispetto agli atti impugnati, comprese quelle non esaminate dal Tar, lamentando:

"I- Error in procedendo - error in iudicando - difetto di motivazione -violazione dell'[art. 112 c.p.a.](#) in relazione all'[art. 34 c.p.a.](#)": l'appellante deduce che erroneamente il primo giudice avrebbe esaminato congiuntamente i mezzi di gravame per affermarne l'infondatezza, senza, tuttavia, delibare in merito a vizi radicali ed asseritamente assorbenti dedotti con i primi due motivi di ricorso, così violando il principio dispositivo e di corrispondenza tra richiesto e pronunciato;

"II- Error in iudicando - violazione e falsa applicazione di legge ([artt. 30, 97 e 98 T.u.e.l.](#); [artt. 12 e 13 D.P.R. n. 465 del 1997](#)) - Violazione dell'[art. 12](#) preleggi- Violazione degli [artt.114, 117 e 118 Cost.](#)": con tale mezzo viene lamentato che il Tar non si sarebbe avveduto che il Comune di -OMISSIS-, nell'ambito dei suoi poteri di autoregolamentazione in materia, aveva legittimamente applicato le disposizioni contenute nel Regolamento (articolo 13) e nello Statuto (articolo 74), che prevedono la figura del vicesegretario, stabilendo che le funzioni vicarie potessero essere attribuite unicamente al funzionario apicale dell'area amministrativa dell'ente, che rimaneva di norma titolare di un servizio nei soli casi di vacanza, assenza o impedimento del titolare dell'Ufficio, senza richiedere il possesso di diploma di laurea, che nessuna norma di legge applicabile *ratione temporis* imponeva per lo svolgimento di tale servizio;

"III- Error in iudicando - Violazione e falsa applicazione di legge ([art. 30 e 98 T.u.e.l.](#); [art. 10 D.P.R. n. 465 del 1997](#))- Violazione degli [artt.114, 117 e 118 Cost.](#)": a detta dell'appellante, erroneamente il Tribunale territoriale ha ritenuto che nella fattispecie in esame fosse illegittima l'attribuzione delle funzioni di Vicesegretario al signor -OMISSIS-, funzionario apicale dell'area amministrativa dell'ente, anche tenuto conto che il Comune di -OMISSIS- aveva stipulato con altri due Comuni una convenzione per la nomina di un unico Segretario comunale titolare della sede di segreteria convenzionata.

Quanto alla dedotta carenza assoluta di motivazione della sentenza impugnata, l'ente locale riproduce ai sensi dell'[articolo 101 c.p.a.](#) i primi due mezzi di doglianza dedotti in primo grado, con i quali ha lamentato:

"I - Violazione di legge ([art.118 e 128 Cost.](#) - [art. 10 D.P.R. n. 465 del 1997](#) - [artt. 30 e 97 D.Lgs. n. 267 del 2000](#)) - Incompetenza -Eccesso di potere (carenza assoluta dei presupposti- arbitrarietà- sviamento) - Violazione del giusto procedimento ([art. 97 Cost.](#))": secondo il Comune di -OMISSIS-, le delibere dell'Agenzia, alla quale devono riconoscersi solo funzioni di gestione dell'albo dei segretari e non di verifica della legittimità delle deliberazioni comunali in materia, denotano l'esercizio di poteri non contemplati dall'ordinamento, nella misura in cui limitano le attribuzioni dei Comuni e delle loro libere scelte organizzative, tanto più da salvaguardare alla luce del nuovo assetto istituzionale conseguente alla riforma del Titolo V della parte II della Costituzione;

"II- Violazione di legge ([art. 10 D.P.R. n. 465 del 1997](#) - [artt.30 e 97 D.Lgs. n. 267 del 2000](#)) - Incompetenza- Eccesso di potere (carenza assoluta dei presupposti - arbitrarietà - sviamento) - Violazione del giusto procedimento ([art. 97 Cost.](#))": l'appellante sostiene che la scelta dell'Agenzia del soggetto destinato a svolgere temporaneamente le funzioni di segretario presso il Comune di -OMISSIS-, in attesa del perfezionamento della convenzione, sarebbe stata operata in carenza di potere.

3. Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio con atto di stile depositato il 12 marzo 2024 e all'udienza del 26 marzo 2024 la causa è stata trattenuta in decisione.

4. La sentenza impugnata ha ritenuto che "il *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."

Il TAR ha poi aggiunto che, nel caso di specie, oltre alla mancanza del titolo di studio, ricorreva un'ulteriore criticità, giungendo alla conclusione che "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 Comune di -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 Comune di -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."

La materia, infatti, è disciplinata dall'[articolo 98](#), comma 3, primo periodo del [D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267](#) -TUEL, a mente del quale "i comuni possono stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale comunicandone l'avvenuta costituzione alla Sezione regionale dell'Agenzia" e dall'[articolo 10](#) del Regolamento 4 dicembre 1997, n. 465 recante disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, secondo cui "i comuni, le cui sedi sono ricomprese nell'ambito territoriale della stessa sezione regionale dell'Agenzia, con deliberazione dei rispettivi consigli comunali, possono anche nell'ambito di più ampi accordi per l'esercizio associato di funzioni, stipulare tra loro convenzioni per l'ufficio di segreteria."

Ne deriva, come correttamente stabilito dal Tribunale territoriale, che "i Comuni convenzionati si avvalgono 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."

5. Si è, dunque, in presenza di un atto plurimotivato che poggia su diversi profili che attestano, secondo l'Amministrazione appellata, che il Comune di -OMISSIS- non poteva avvalersi per l'attività di vicesegretario del signor -OMISSIS-, funzionario apicale dell'area amministrativa dell'ente locale, non solo perché non provvisto di diploma di laurea, essendo tenuto l'ente locale a devolvere alla convenzione anche le funzioni di vicesegretario.

In tema di atto plurimotivato la giurisprudenza, (ex multis, Consiglio di Stato, Sezione I, parere n. 11/2023), ha stabilito che "per sorreggere l'atto in sede giurisdizionale è sufficiente la legittimità di una sola delle ragioni espresse; con la conseguenza che il rigetto delle doglianze svolte contro una di tali ragioni rende superfluo l'esame di quelle relative alle altre parti del provvedimento", sicché "il giudice, qualora ritenga infondate le censure indirizzate verso uno dei motivi assunti a base dell'atto controverso, idoneo, di per sé, a sostenerne ed a comprovarne la legittimità, ha la potestà di respingere il ricorso sulla sola base di tale rilievo, con assorbimento delle censure dedotte avverso altri capi del provvedimento, indipendentemente dall'ordine con cui i motivi sono articolati nel gravame, in quanto la conservazione dell'atto implica la perdita di interesse del ricorrente all'esame delle altre doglianze" (cfr., di questa Sezione, pareri n. 357/2022 e n. 205/2022, nonché sentenze Sez. VI, 18 luglio 2022, n. 6114 e Sez. V, 14 aprile 2020, n. 2403, 13 settembre 2018, n. 5362, 3 settembre 2003, n. 437"; così anche [Consiglio di Stato, Sezione V, 17 settembre 2019, n. 6190](#)).

6. Dunque, la decisione impugnata è immune dai vizi denunciati con riguardo al contenuto della

delibera dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari comunali e provinciali n. -OMISSIS- del 9 agosto 2005 impugnata in prime cure, che aveva segnalato al Comune appellante che, in vigore di una convenzione tra più Comuni, ad essa doveva farsi riferimento anche con riguardo allo svolgimento della funzione vicaria su una singola sede, non essendo ammissibile che presso un Comune operasse un soggetto non validamente incardinato nella sede convenzionale, in mancanza, nel caso di specie, di un convenzionamento espressamente previsto nell'atto costitutivo dell'ufficio di vicesegretario.

Attraverso tale percorso argomentativo il Tar ha, di fatto, ritenuto superato ed assorbito l'esame di tutti i rilievi segnalati dal Comune di -OMISSIS- con i primi due motivi di ricorso, con i quali, come detto, ha lamentato un'asserita indebita interferenza da parte dell'Amministrazione intimata nella sfera dell'autonomia regolamentare dell'ente locale attraverso l'emanazione degli atti impugnati, con i quali sarebbe stata esercitata una potestà extra ordinem, e la carenza di potere nell'individuazione da parte dell'Agenzia del soggetto destinato a svolgere temporaneamente le funzioni di segretario presso l'ente locale appellante.

7. In disparte profili di possibile improcedibilità dell'appello, tenuto conto che - da quanto risulta dagli atti di causa -, la convenzione ha cessato i suoi effetti nel 2008, il gravame è infondato, anche a prescindere dalla mancanza del requisito della laurea in capo al dipendente del Comune di -OMISSIS-, svolgente le funzioni di vicesegretario comunale.

Ne consegue che il primo giudice ha correttamente stabilito quanto segue: "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 Comune di -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 Comune di -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."

8. In conclusione, la sentenza impugnata merita integrale conferma.

9. La particolarità della vicenda contenziosa e la natura delle parti in causa consentono al Collegio di disporre la compensazione delle spese di entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso (n.r.g. 4281/20 23), come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese del doppio grado compensate.

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

Conclusioni

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 marzo 2024 con l'intervento dei magistrati:

Stefania Santoleri, Presidente FF

Nicola D'Angelo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere, Estensore

Pier Luigi Tomaiuoli, Consigliere

Enzo Bernardini, Consigliere