



CORTE COSTITUZIONALE



Sentenza **95/2021**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente CORAGGIO - Redattore ZANON

Udienza Pubblica del **13/04/2021** Decisione del **14/04/2021**

Deposito del **11/05/2021** Pubblicazione in G. U.

Norme impugnate: Art. 3, c. 1°, lett. g), della legge della Regione Trentino-Alto Adige 16/12/2019, n. 8.

Massime:

Atti decisi: **ric. 22/2020**

SENTENZA N. 95

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera g), della legge della Regione Trentino-Alto Adige 16 dicembre 2019, n. 8 (Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2020), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 14-20 febbraio 2020, depositato in cancelleria il 19 febbraio 2020, iscritto al n. 22 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 13, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol;

udito nell'udienza pubblica del 13 aprile 2021 il Giudice relatore Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021, gli avvocati Fabio Corvaja e Andrea Manzi per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, quest'ultimo in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 14 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 14-20 febbraio 2020 e depositato il 19 febbraio 2020 (reg. ric. n. 22 del 2020), ha impugnato l'art. 3, comma 1, lettera g), della legge della Regione Trentino-Alto Adige 16 dicembre 2019, n. 8 (Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2020), in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

2.– Il ricorrente evidenzia che l'art. 3 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 8 del 2019 apporta modifiche alla legge della Regione Trentino-Alto Adige 3 maggio 2018, n. 2 (Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige). In particolare, la disposizione impugnata vi introduce l'art. 148-bis, il quale prevede – per la sola Provincia autonoma di Trento – l'istituzione di un «Albo dei segretari degli enti locali» (recte: elenco dei soggetti in possesso dei requisiti per lo svolgimento delle funzioni segretariali), articolato in due sezioni: nella prima è prevista l'iscrizione, a richiesta, per una durata di cinque anni rinnovabile, dei soggetti «in possesso della laurea e del certificato di abilitazione all'esercizio delle funzioni di segretario comunale rilasciato dai competenti organi statali o dalle Province di Trento e di Bolzano»; nella seconda è prevista l'iscrizione, di diritto, dei «segretari degli enti locali della provincia di Trento in servizio a tempo indeterminato» al momento dell'entrata in vigore della disposizione impugnata.

2.1.– A giudizio del ricorrente, la disposizione impugnata contrasterebbe, in primo luogo, con gli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., nella parte in cui prevede, «nell'ambito di un unico Albo con due distinte sezioni», meccanismi di iscrizione differenziati in ordine sia ai requisiti d'accesso sia alla durata e consente «che siano inseriti nei ruoli dei segretari comunali, con successivo accesso alle relative funzioni, anche soggetti individuati senza alcuna selezione pubblica».

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri censura la possibilità di iscrizione alla prima sezione dell'elenco concessa «anche a soggetti che abbiano conseguito la mera abilitazione di cui all'art. 143 e seguenti» della suddetta legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 2018 (d'ora innanzi: codice regionale degli enti locali). Si tratterebbe di procedura che non implica il previo superamento di un concorso pubblico, come invece disposto dalla normativa nazionale (art. 98 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»). La violazione del principio dell'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni mediante pubblico concorso troverebbe «univoca conferma nell'abrogazione» (recte: nella previsione della cessazione di efficacia per gli enti locali della Provincia di Trento), operata dal comma 7 «dell'art. 3, comma 1, lett. g)» (recte: dell'art. 148-bis del codice regionale degli enti locali, introdotto dalla richiamata disposizione), dei successivi articoli da 149 a 156, i quali prevedono, invece, per le singole classi in cui sono suddivisi i Comuni (dalla quarta alla prima),

l'espletamento di concorsi per titoli ed esami, «vieppiù necessari in ragione della conclamata delicatezza delle funzioni e dei compiti demandat[i] ai segretari comunali dall'ordinamento» (viene richiamata, a tale proposito, la sentenza n. 23 del 2019).

Inoltre, sarebbe violato anche il principio di uguaglianza, laddove «vengono assoggettati irragionevolmente alla medesima disciplina possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa».

2.2.– I medesimi parametri costituzionali sarebbero violati anche sotto altro profilo.

Il comma 4 dell'art. 148-bis di nuova introduzione prevede che l'incarico possa essere revocato «dal consiglio comunale o dall'assemblea su proposta del sindaco o del presidente dell'ente locale», non solo per gravi violazioni dei doveri d'ufficio o per le altre cause previste dal contratto collettivo di lavoro, ma anche «quando il segretario riceve una valutazione dei risultati negativa per tre anni consecutivi nel corso dell'incarico».

Secondo il ricorrente, il concetto di «valutazione negativa, privo di qualsivoglia criterio e di qualsiasi procedura di garanzia», sarebbe tale da «minare la necessaria autonomia del segretario comunale», compromettendo l'imparzialità dell'azione amministrativa, che questa figura professionale, «pur nell'ambito di un incarico fiduciario», deve necessariamente garantire. Si tratterebbe di un rischio tanto più grave alla luce della riforma introdotta dalla legge impugnata, che «prevede meccanismi di avvalimento a tempo determinato su nomina fiduciaria».

2.3.– A parere del ricorrente, tale complessivo quadro normativo sarebbe in contrasto con i già citati parametri costituzionali, nella parte in cui limiterebbe «irragionevolmente l'iscrizione alla prima sezione ad un solo quinquennio persino con riguardo ai soggetti iscritti per effetto di abilitazione conferita dalla medesima Provincia», in violazione anche dei principi di indipendenza e garanzia della funzione di segretario generale.

2.4.– L'intero sistema disegnato per la Provincia autonoma di Trento, inoltre, «incidendo sull'accesso alle funzioni e sullo status giuridico economico del pubblico dipendente segretario comunale, in difformità rispetto alla disciplina statale», contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

2.5.– Infine, per il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe violato l'art. 4 dello statuto di autonomia, il quale, nel prevedere la competenza esclusiva della Regione in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», stabilisce, tuttavia, che detta competenza debba esercitarsi in «armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», mentre la disposizione regionale impugnata eccederebbe tali limiti.

2.6.– Tanto premesso, il ricorrente chiede che l'art. 3, comma 1, lettera g), della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 8 del 2019, nel suo complesso e, dunque, con riferimento «in via derivata anche agli ulteriori commi in precedenza non menzionati» in ricorso, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli evocati parametri costituzionali e statutari.

3.– La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol si è costituita in giudizio, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, non fondato.

3.1.– La resistente ricostruisce la portata precettiva dell'art. 148-bis del codice regionale degli enti locali, introdotto dalla disposizione censurata.

Oltre a richiamare quanto già illustrato nel ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, evidenzia, in particolare, che, in base al comma 2 del suddetto art. 148-bis, successivamente alla data di formazione

dell'elenco previsto dal comma 1, i segretari «sono assunti con contratto a tempo determinato di durata corrispondente al mandato del sindaco o del presidente dell'ente locale che ha proposto la nomina», e che il rapporto di lavoro «si costituisce con la sottoscrizione del contratto individuale a seguito del conferimento dell'incarico» e «cessa automaticamente con la proclamazione del nuovo consiglio comunale o, nel caso degli altri enti locali, con l'elezione del nuovo presidente». Il conferimento del nuovo incarico è disposto non prima di trenta e non oltre centoventi giorni dalla data di proclamazione dei consiglieri comunali o, nel caso degli altri enti locali, dall'elezione del nuovo presidente, e, decorso tale termine, l'incarico precedentemente conferito si intende tacitamente rinnovato.

Il comma 3 attribuisce il potere di nomina del segretario al consiglio comunale o all'assemblea dell'ente locale, su proposta del sindaco o del presidente dell'ente locale, e stabilisce che il segretario comunale dipende funzionalmente dal capo dell'amministrazione. Il segretario comunale è scelto tra i cittadini italiani iscritti all'elenco provinciale di cui al comma 1. Sempre il comma 3 introduce taluni requisiti di qualificazione in relazione al classamento del Comune, per cui possono essere nominati «nei comuni di seconda classe gli iscritti all'elenco che hanno prestato servizio effettivo in qualità di segretario comunale per almeno due anni o che hanno prestato servizio effettivo in qualità di vicesegretari generali per almeno due anni presso sedi di prima e seconda classe, o che sono stati capi di ripartizione o di strutture equiparate in servizio di ruolo in comuni di prima e di seconda classe della regione e che hanno svolto tale incarico direttivo o dirigenziale per almeno tre anni. Possono essere nominati segretari nei comuni di prima classe della regione gli iscritti all'elenco che hanno prestato servizio effettivo in qualità di segretario generale per almeno un anno presso sedi di prima classe o che sono stati segretario comunale per almeno tre anni nei comuni di seconda, terza o quarta classe o che hanno prestato servizio effettivo in qualità di vicesegretari generali per almeno quattro anni presso sedi di prima e seconda classe, o che sono stati capi di ripartizione o di strutture equiparate in servizio di ruolo in comuni di prima e di seconda classe e che hanno svolto l'incarico direttivo o dirigenziale per almeno cinque anni». La disposizione aggiunge che gli anni di servizio richiesti non devono essere stati caratterizzati né da provvedimenti disciplinari né da note di demerito.

Il successivo comma 5 stabilisce che, nel rispetto del termine di preavviso previsto dalla contrattazione collettiva, il segretario può rinunciare all'incarico per assumerne un altro: in tal caso il sindaco procede a nuova designazione e conseguente nomina ai sensi della stessa legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 2018.

Il comma 6 detta una disposizione transitoria, secondo cui le nuove norme non si applicano ai segretari in servizio a tempo indeterminato negli enti locali della Provincia di Trento alla data di entrata in vigore della disposizione impugnata. Tali segretari, infatti, «conservano il contratto a tempo indeterminato anche quando ricoprono il posto vacante di segretario di un comune o altro ente locale a seguito dell'attivazione della procedura di mobilità», disciplinata dal successivo art. 158.

3.2.– La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dopo aver ricostruito le censure avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri, contesta, in primo luogo, la premessa dalla quale – a suo giudizio – sarebbe partito il ricorrente, il quale avrebbe identificato il segretario comunale «come organo costituzionalmente necessario delle amministrazioni locali», e sostiene che la giurisprudenza costituzionale non solo non avrebbe mai considerato tale organo come indefettibile (è citata la sentenza n. 22 del 1997), ma soprattutto avrebbe rilevato «il progressivo spostamento del baricentro delle funzioni del segretario comunale dalle funzioni di garanzia alle funzioni di direzione in attuazione dell'impulso derivante dall'indirizzo politico», in tal modo ritenendo «non illegittima la previsione per cui i responsabili di tale indirizzo hanno il potere di scegliere un segretario sul quale riporre il proprio affidamento» (è citata la sentenza n. 23 del 2019).

La resistente, poi, espone che, nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, ai sensi dell'art. 137 della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 2018, il segretario comunale è il funzionario più elevato in grado del Comune (di cui è dipendente), partecipa alle riunioni del Consiglio e della Giunta comunale e ne redige i relativi verbali, apponendovi la propria firma. Nel rispetto delle direttive impartitegli dal sindaco da cui dipende funzionalmente, oltre alle competenze dirigenziali, sovrintende allo svolgimento delle funzioni

dei dirigenti e ne coordina l'attività, è il capo del personale, coordina e dirige le strutture organizzative dell'ente, cura l'attuazione dei provvedimenti, è responsabile dell'istruttoria delle deliberazioni, provvede per la loro pubblicazione e ai relativi atti esecutivi. Esercita, altresì, ogni altra attribuzione affidatagli dalle leggi e dai regolamenti e adempie ai compiti affidatigli dal sindaco. Inoltre, se da questi richiesto, roga i contratti nei quali l'ente è parte e autentica le sottoscrizioni nelle scritture private nonché negli atti unilaterali nell'interesse dell'ente.

La disposizione impugnata, quindi, in «armonica coerenza» con le illustrate caratteristiche del segretario comunale, avrebbe ulteriormente accentuato «le funzioni tipicamente dirigenziali di questo organo rispetto a quelle di controllo e garanzia», prevedendo una nomina fiduciaria per la quale attingere da un elenco di soggetti dotati di sicura qualificazione, l'assunzione con contratto a termine, la decadenza al rinnovo dell'amministrazione e la possibilità di revoca per grave inadempimento dei doveri di servizio o per il mancato conseguimento dei risultati per tre anni consecutivi.

3.3.– Ciò premesso, la resistente considera inammissibile e non fondata la censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., per invasione della competenza legislativa statale in materia di «ordinamento civile».

Osserva, in primo luogo, che i segretari comunali, nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, sono dipendenti comunali nominati dai rispettivi Consigli, ai sensi dell'art. 21 della legge 11 marzo 1972, n. 118 (Provvedimenti a favore delle popolazioni alto-atesine), e che l'art. 65 dello statuto di autonomia dispone che l'ordinamento del personale dei Comuni è regolato dai Comuni stessi, salva l'osservanza dei principi generali eventualmente stabiliti da una legge regionale.

La potestà legislativa in materia spetterebbe dunque alla Regione autonoma resistente, come sarebbe riconosciuto dalla stessa successiva legislazione dello Stato: l'art. 103 [recte: 105] del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede, infatti, che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano disciplinano «le materie di cui al presente capo» (rubricato: «Segretari comunali e provinciali») con propria legislazione e che, nel territorio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, fino all'emanazione di apposita legge regionale, rimane ferma l'applicazione delle sopra ricordate disposizioni della legge n. 118 del 1972.

Da questo complesso di disposizioni, si ricaverebbe la «sicura competenza legislativa regionale» in materia, ciò che escluderebbe sia la violazione diretta del parametro costituzionale evocato (dovendo valere la clausola «di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), sia il contrasto con norme statali interposte, peraltro non identificate dal ricorrente e, comunque, non applicabili nel territorio regionale.

La resistente, ancora, esclude che la disposizione impugnata contenga norme di diritto privato sul rapporto di lavoro: essa disciplinerebbe, piuttosto, «la fase pubblicistica del conferimento dell'incarico e della sua eventuale revoca», limitandosi a prevedere che il contratto di lavoro del segretario comunale è a tempo determinato, «senza pretendere di conformare il contenuto di tale contratto, che rimane quello comune, ma al contrario facendone semplicemente uso, come è in potere di tutti i soggetti».

3.4.– Quanto alla censura mossa in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., per violazione del principio costituzionale dell'accesso ai pubblici uffici mediante concorso, essa sarebbe inammissibile, poiché non sarebbero individuate le specifiche disposizioni asseritamente illegittime, tra quelle contenute nei sette commi di cui si compone l'art. 148-bis della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 2018.

Nel ricorso – osserva la resistente – si sottopone a censura la possibilità che una prima iscrizione all'albo sia conseguita in base alla mera abilitazione di cui agli artt. 143 e seguenti della legge regionale appena citata, il cui rilascio «non implica il previo superamento di un concorso pubblico».

Secondo la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dunque, il vizio individuato dal ricorrente risiederebbe negli artt. 143 e seguenti del codice regionale degli enti locali, che tuttavia sono meramente richiamati dalla disposizione impugnata, che non ne modifica in alcun modo la portata precettiva. In altre parole, il ricorrente avrebbe contestato surrettiziamente «le regole secondo le quali è ottenuta l'abilitazione», contenute in norme diverse da quella censurata e non impugnate tempestivamente (viene richiamata la sentenza di questa Corte n. 153 del 2019, per sostenere l'inammissibilità di una censura così proposta).

Nel merito, ha osservato che l'abilitazione rilasciata in base alla legislazione regionale passa per una duplice selezione: al momento iniziale del corso-concorso, in cui gli ammessi vengono scelti in base agli esiti di una prova scritta, e al momento finale del corso professionalizzante, che si conclude con un esame. Il meccanismo, dunque, sarebbe del tutto simile a quello previsto dalla legislazione statale, che pure si articolerebbe in un doppio passaggio: abilitazione a mezzo di corso professionalizzante, caratterizzato da selezione ed esame finale, e nomina fiduciaria.

In ogni caso, aggiunge la resistente, con l'accentuazione della funzione di collaborazione alla realizzazione dell'indirizzo politico, sarebbe ammessa e giustificabile «la chiamata singola non a mezzo di pubblico concorso, ma per chiamata diretta»: ciò che spiegherebbe la prevista (dal comma 7 dell'art. 148-bis introdotto dalla disposizione impugnata) cessazione dell'efficacia delle norme che, in passato, prevedevano il pubblico concorso, alla luce del carattere intrinsecamente fiduciario di una nomina affidata ad organi di indirizzo politico, carattere rispetto al quale sarebbe «incongrua» la previsione di una vera e propria procedura comparativa.

Infine, sarebbe non fondata anche la censura di violazione del principio di eguaglianza. Osserva, a tale proposito, la resistente che la norma regionale impugnata consentirebbe l'iscrizione alla prima sezione dell'elenco a tutti coloro che sono in possesso dell'abilitazione, sia essa nazionale, regionale o provinciale, e che nessun iscritto «potrebbe vantare una pretesa all'ufficio qualificata o peggio rispetto a quella di altro soggetto egualmente abilitato, tenuto conto [della] natura fiduciaria dell'incarico». Tra la prima e la seconda sezione dell'albo, inoltre, vi sarebbe una differenza oggettiva di situazioni e di status dei soggetti iscritti, che giustificerebbe la presenza delle due sezioni dell'elenco: il necessario differente trattamento consisterebbe nel fatto che gli iscritti alla prima sezione «non fanno parte dei ruoli dell'amministrazione ed entrano al servizio della p.a. con un rapporto di servizio retto da contratto a tempo determinato, mentre i segretari comunali iscritti nella seconda sezione sono già stati assunti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato e tale status conservano», come previsto dalla norma transitoria di cui al comma 6.

3.5.– In ordine ai rilievi mossi contro la previsione della durata quinquennale (salvo rinnovo) dell'iscrizione all'albo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol osserva che la censura appare incompatibile con quella diretta contro l'istituzione dell'elenco. In ogni caso, essa sarebbe infondata, sia perché è prevista la possibilità di rinnovo, che sarebbe a semplice domanda, sia perché, per coloro che aspirano al conferimento di incarico a tempo determinato, la previsione di una ricognizione periodica risponderebbe «quanto meno ad una esigenza di verifica di attualità dell'interesse», che sarebbe tanto più necessaria in una Provincia in cui «risulta spesso difficile coprire sedi periferiche o marginali, sicché l'istituzione di un elenco in cui siano registrati coloro che hanno una disponibilità attuale ad assumere l'incarico» corrisponderebbe ad una «precisa esigenza di organizzazione amministrativa».

3.6.– Quanto alla censura avanzata con riferimento alla possibilità di revoca del segretario comunale in caso di valutazioni negative per tre anni consecutivi nel corso dell'incarico, la resistente rileva che la disposizione si innesta in un sistema di «nomina fiduciaria di un dirigente apicale», prevedendo «una tipica ipotesi di responsabilità dirigenziale, attivabile secondo le comuni procedure di valutazione, previste anche nell'ordimento degli enti locali della Regione», ed anzi rendendola di più rigorosa applicazione, visto che, da un lato la revoca sarebbe disposta dal Consiglio comunale o dall'assemblea dell'ente e non dall'organo

monocratico, e, dall'altro, «la norma generale del contratto enti locali per la Regione» prevederebbe la possibilità di revoca già dopo una sola valutazione negativa dei risultati, mentre per il segretario comunale la disposizione impugnata richiede tre consecutive valutazioni negative.

3.7.– In relazione al motivo di ricorso attinente alla prospettata violazione dell'art. 4 dello statuto di autonomia, la resistente in via preliminare sottolinea l'inconferenza del parametro «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» individuato dal ricorrente, in luogo di quello ritenuto pertinente, che la Regione individua nell'art. 69 (recte: 65) dello statuto, che le attribuirebbe competenza legislativa sul personale degli enti locali.

In ogni caso, tale censura si risolverebbe in quella che deduce la violazione del limite costituzionale «e dunque degli artt. 3, 51 e 97 Cost.», trattandosi di una «mera descrizione dello stesso presunto vizio materiale nei termini di un vizio formale di competenza».

3.8.– Da ultimo, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, ritenute inammissibili o infondate le doglianze avanzate con il ricorso, invoca il rigetto anche della richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale in via consequenziale, di cui, comunque, contesta l'ammissibilità, in quanto non formulata «in modo preciso e comprensibile».

4.– In vista dell'udienza pubblica, entrambe le parti hanno depositato memoria illustrativa.

4.1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, nel ribadire le ragioni sottese ai motivi di ricorso, ha confutato le difese della Regione autonoma resistente, rimarcando che «la potestà legislativa del Trentino-Alto Adige, in tema di organizzazione degli uffici e di stato giuridico ed economico del personale regionale, può essere esercitata nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali», richiamando la sentenza di questa Corte n. 16 del 2020.

Ha aggiunto che la previsione della decadenza del segretario comunale alla cessazione del mandato del sindaco configurerebbe una palese violazione dell'art. 97 Cost., con conseguente compromissione dell'imparzialità e continuità dell'azione amministrativa, nonché «delle imprescindibili tutele lavorative volte ad assicurare omogeneità dei trattamenti e delle condizioni di lavoro in ambito nazionale» e dei «principi di equità e parità di trattamento della categoria, dando luogo ad un trattamento giuridico differenziato e non garantito»: non sarebbero assicurate, infatti, adeguate garanzie per il rapporto di lavoro del segretario uscente, come invece previsto dalla legge statale (ciò che avrebbe determinato la decisione di rigetto della questione sollevata nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale deciso dalla sentenza n. 23 del 2019), con conseguente ingiustificata «“precarizzazione” del rapporto del segretario comunale».

Infine, osserva che, nel caso in questione, non si discute dell'utilizzo del contratto di lavoro a tempo determinato previsto per i segretari comunali, bensì «della conformazione giuridica che si conferisce ad un rapporto di lavoro», come tale rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e regolata da norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, che si impongono anche alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, ai sensi dell'art. 4 dello statuto di autonomia.

4.2.– La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, in data 23 marzo 2021, ha depositato memoria illustrativa, con la quale ha ribadito le argomentazioni difensive già addotte nell'atto di costituzione.

In primo luogo, ha segnalato lo *ius superveniens* che ha interessato la disposizione impugnata, rappresentando che la legge della Regione Trentino-Alto Adige 27 luglio 2020, n. 3 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per gli esercizi finanziari 2020-2022) ha apportato modifiche all'art. 148-bis del codice regionale degli enti locali, sostituendo – nei commi 1, 6 e 7 – le espressioni «alla (o dalla) data di entrata in vigore in vigore di questo articolo» (commi 1

e 6), con le espressioni, rispettivamente, «alla data di approvazione dell'elenco» (comma 1), «alla data di approvazione dell'elenco di cui al comma 1» (comma 6) e «dalla data di approvazione dell'elenco di cui al comma 1» (comma 7). Tali modifiche svolgerebbero la funzione di «norme transitorie in vista di un ordinato passaggio dalla precedente disciplina a quella nuova», consentendo medio tempore lo svolgimento delle procedure concorsuali per il reclutamento dei segretari comunali nelle sedi scoperte, «nelle more della approvazione dell'elenco provinciale dei Segretari degli enti locali che costituisce il presupposto di applicabilità della nuova disciplina». Esse, tuttavia, «limitandosi a spostare in avanti l'ambito di applicazione temporale della disciplina», non inciderebbero sulle questioni promosse.

La resistente ribadisce, poi, l'eccezione di genericità della censura fondata sulla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., e aggiunge che la «nomina fiduciaria» del segretario e la sua «revocabilità al cambio di amministrazione» sarebbero comunque «in linea con i più recenti indirizzi della legislazione statale, la cui conformità alla Costituzione [sarebbe] stata attestata» dalla sentenza di questa Corte n. 23 del 2019. Infine, la disposizione impugnata regolerebbe «soltanto momenti pubblicistici del rapporto, di per sé ascrivibili all'ordinamento dell'ente e non già all'ordinamento civile»: lo si desumerebbe dalla stessa giurisprudenza costituzionale, secondo cui esulerebbe dalla materia di competenza esclusiva statale la fase concernente il reclutamento del personale (dai concorsi allo scorrimento delle graduatorie: sono citate le sentenze n. 42 del 2021, n. 124 e n. 77 del 2020), rientrante nell'ambito dell'organizzazione amministrativa regionale. Anche le disposizioni sulla revocabilità dell'incarico, peraltro, non invaderebbero la materia «ordinamento civile», in quanto lo stesso art. 40, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), esclude dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli artt. 5, comma 2, 16 e 17, nonché la materia del conferimento e della revoca degli incarichi dirigenziali.

Ancora, la Regione autonoma resistente ribadisce che «la possibilità di nomina fiduciaria per posizioni apicali rappresenta una opzione legittima, consentita non solo alla legislazione statale, ma anche a quella regionale, dallo stesso art. 97, quarto comma, Cost.».

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, impugna l'art. 3, comma 1, lettera g), della legge della Regione Trentino-Alto Adige 16 dicembre 2019, n. 8 (Legge regionale collegata alla legge regionale di stabilità 2020), in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, nonché all'art. 4 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

La disposizione impugnata introduce l'art. 148-bis nella legge della Regione Trentino-Alto Adige 3 maggio 2018, n. 2 (Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige).

La nuova normativa prevede – per la sola Provincia autonoma di Trento – l'istituzione di un albo dei soggetti in possesso dei requisiti per lo svolgimento delle funzioni di segretario comunale, articolato in due sezioni: nella prima è prevista l'iscrizione, a richiesta, per una durata di cinque anni rinnovabile, dei soggetti «in possesso della laurea e del certificato di abilitazione all'esercizio delle funzioni di segretario comunale rilasciato dai competenti organi statali o dalle provincie di Trento e di Bolzano»; nella seconda è prevista l'iscrizione, di diritto, dei segretari degli enti locali della Provincia autonoma di Trento già in servizio a tempo indeterminato al momento dell'entrata in vigore della disposizione impugnata.

A giudizio del ricorrente, la disciplina così disegnata contrasterebbe, in primo luogo, con gli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost. (con riferimento implicito al quarto comma di quest'ultimo articolo), in quanto

prevede, «nell'ambito di un unico Albo», meccanismi di iscrizione differenziati in ordine sia ai requisiti d'accesso sia alla durata, e consente l'accesso alle funzioni di segretario comunale di soggetti individuati «senza alcuna selezione pubblica».

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri censura, in primo luogo, la possibilità di iscrizione alla prima sezione dell'elenco concessa «anche a soggetti che abbiano conseguito la mera abilitazione di cui all'art. 143 e seguenti» della suddetta legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 2018 (d'ora innanzi: codice regionale degli enti locali).

Poiché il conseguimento dell'abilitazione rilasciata dalle Province autonome di Trento e di Bolzano non presuppone il superamento di un concorso pubblico, sostiene il ricorrente che il vulnus ai parametri costituzionali evocati sarebbe evidente, ed altresì dimostrato dalla previsione (contenuta nel comma 7 del citato art. 148-bis) della cessazione di efficacia, per i soli enti locali della Provincia autonoma di Trento, degli articoli da 149 a 156 del medesimo codice regionale degli enti locali, i quali stabiliscono – ormai solo per gli enti locali della Provincia autonoma di Bolzano – l'espletamento di concorsi per titoli ed esami in relazione alle singole classi in cui sono suddivisi i Comuni (dalla quarta alla prima).

Sarebbe, inoltre, violato il principio di uguaglianza, poiché verrebbero «assoggettati irragionevolmente alla medesima disciplina possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa».

I medesimi parametri costituzionali (con riferimento implicito, in tal caso, al secondo comma dell'art. 97 Cost.) sono evocati anche per la successiva censura, che si appunta sull'introdotta possibilità di revoca dell'incarico – ad opera del Consiglio comunale o dell'assemblea su proposta del sindaco o del presidente dell'ente locale – non solo per gravi violazioni dei doveri d'ufficio o per le altre cause previste dal contratto collettivo di lavoro, ma anche per l'ipotesi in cui il segretario riceva una valutazione negativa per tre anni consecutivi.

Secondo il ricorrente, il concetto di «valutazione negativa, privo di qualsivoglia criterio e di qualsiasi procedura di garanzia», sarebbe tale da «minare la necessaria autonomia del segretario comunale», compromettendo l'imparzialità dell'azione amministrativa, che questa figura professionale, «pur nell'ambito di un incarico fiduciario», deve necessariamente garantire. Si tratterebbe di un rischio tanto più grave alla luce della riforma introdotta dalla legge impugnata, che «prevede meccanismi di avvalimento a tempo determinato su nomina fiduciaria».

Ancora, la disciplina regionale in questione sarebbe in contrasto con i già citati parametri costituzionali nella parte in cui limiterebbe «irragionevolmente l'iscrizione alla prima sezione ad un solo quinquennio persino con riguardo ai soggetti iscritti per effetto di abilitazione conferita dalla medesima Provincia», in violazione anche dei principi di indipendenza e garanzia della funzione di segretario comunale.

Il sistema disegnato per la Provincia autonoma di Trento, inoltre, «incidendo sull'accesso alle funzioni e sullo status giuridico economico del pubblico dipendente segretario comunale, in difformità rispetto alla disciplina statale», contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

Infine, per il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe violato l'art. 4 dello statuto di autonomia, il quale, nel prevedere la competenza esclusiva della Regione in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», stabilisce, tuttavia, che detta competenza debba esercitarsi «[i]n armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica», mentre la disposizione regionale impugnata eccederebbe tali limiti.

2.– Vanno affrontate, in primo luogo, le eccezioni d'inammissibilità sollevate dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol.

2.1.– La resistente lamenta, in primo luogo, l'indeterminatezza di tutte le censure, per non avere il Presidente del Consiglio dei ministri specificato, per ciascuna, nei confronti di quali commi – tra i sette di cui si compone il nuovo art. 148-bis del codice regionale degli enti locali – esse siano indirizzate.

L'eccezione non è fondata.

Ciascun motivo di ricorso, pur essendo in definitiva finalizzato a colpire l'intero art. 148-bis, consente agevolmente di identificare la disposizione di volta in volta oggetto di specifica impugnazione: ogni censura, infatti, attiene a un differente profilo proprio dell'innovato regime del segretario comunale nella Provincia autonoma di Trento, contemplato da uno o più commi facilmente individuabili.

Così, il primo motivo di ricorso coinvolge il sistema di reclutamento dei segretari comunali nella Provincia autonoma di Trento, disciplinato dai commi 1 (istituzione dell'albo, sua suddivisione in due sezioni e iscrizione a ciascuna di esse), 3 (scelta all'interno dell'elenco e nomina) e 7 (cessazione di efficacia, per gli enti locali interessati delle disposizioni che regolano il sistema dei concorsi).

La seconda censura riguarda l'introduzione di una nuova fattispecie di revoca dell'incarico e si appunta, all'evidenza, sui commi 2 (assunzione con contratto a tempo determinato, conferimento dell'incarico e durata di quest'ultimo) e 4 (revoca dell'incarico). Va evidenziato, peraltro, che il comma 2 dell'art. 148-bis contiene un erroneo rinvio al comma 1, dovendosi intendere il rimando come effettuato, piuttosto, al comma 3: è questa la disposizione che, in effetti, disciplina il conferimento dell'incarico al segretario comunale.

La terza questione è promossa con riferimento, ancora, al comma 1, che prevede la durata quinquennale dell'iscrizione nella prima sezione dell'albo.

La quarta e la quinta doglianza investono tutto il sistema disegnato dai commi da 1 a 5, coinvolgendo l'intero status giuridico ed economico del segretario comunale nella Provincia autonoma di Trento.

Infine, il ricorrente chiede che, in ogni caso, l'art. 148-bis introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera g), della legge regionale impugnata, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo nella sua interezza e, dunque, con riferimento «in via derivata anche agli ulteriori commi in precedenza non menzionati» in ricorso.

2.2.– Sono fondate, invece, le eccezioni d'inammissibilità avanzate contro la terza e la quarta censura, in ragione della loro genericità.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, nel sottoporre a contestazione la durata solo quinquennale dell'iscrizione alla prima sezione dell'albo e nel lamentare l'invasione della competenza esclusiva attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., non ha sostenuto le relative censure con argomentazioni specifiche.

Per costante orientamento di questa Corte, il ricorrente ha non solo l'onere di individuare le disposizioni impugate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione, ma anche quello di allegare, a sostegno delle questioni proposte, una motivazione non meramente assertiva. Il ricorso deve cioè contenere l'indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati e una, sia pur sintetica, argomentazione a supporto delle censure (ex multis, sentenze n. 29 e n. 25 del 2021). Nel caso in esame, invece, limitatamente ai due motivi di ricorso indicati, non è stata raggiunta quella «soglia minima di chiarezza e di completezza» che rende ammissibile l'impugnativa proposta (sentenze n. 52 e n. 42 del 2021).

3.– Sempre in via preliminare, va dato atto dello ius superveniens.

La legge della Regione Trentino-Alto Adige 27 luglio 2020, n. 3 (Assestamento del bilancio di previsione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol per gli esercizi finanziari 2020-2022) ha apportato modifiche all'art. 148-bis del codice regionale degli enti locali, sostituendo – nei commi 1, 6 e 7 –

le espressioni «alla (o dalla) data di entrata in vigore di questo articolo» (commi 1 e 6), con le espressioni, rispettivamente, «alla data di approvazione dell'elenco» (comma 1), «alla data di approvazione dell'elenco di cui al comma 1» (comma 6) e «dalla data di approvazione dell'elenco di cui al comma 1» (comma 7).

Come chiarito dalla stessa Regione resistente nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza, le modifiche sono state introdotte allo scopo di posticipare l'applicazione della nuova disciplina al momento in cui sarà approvato l'albo dei segretari comunali per la Provincia autonoma di Trento, «che costituisce il presupposto di applicabilità della nuova disciplina». Esse consentono, medio tempore, lo svolgimento delle procedure concorsuali per il reclutamento dei segretari comunali nelle sedi scoperte, ma non incidono sulla portata precettiva delle disposizioni impugnate e non rivestono carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso.

Nessuna cessazione della materia del contendere è, quindi, ipotizzabile.

4.– Passando al merito, è utile operare una breve ricostruzione della figura del segretario comunale nell'ordinamento statale, limitatamente agli aspetti qui rilevanti, allo scopo di confrontarla con quella delineata dalla legislazione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, sia prima che dopo la riforma apportata, per la sola Provincia autonoma di Trento, dalla disposizione impugnata.

4.1.– Nella sentenza n. 23 del 2019 (richiamata da entrambe le parti del presente giudizio a sostegno delle rispettive argomentazioni), questa Corte ha già ampiamente illustrato l'evoluzione della disciplina di tale organo nell'ordinamento statale.

In questa sede importa solo ribadire come, particolarmente nell'ordinamento repubblicano, non vengano modificati, nella sostanza, né il procedimento di nomina del segretario comunale, basato sull'assunzione per pubblico concorso, né il suo stato giuridico di funzionario statale, entrambi profili ereditati dal periodo precedente.

È piuttosto la legge 15 maggio 1997 n. 127 (Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo) a determinare un rilevante mutamento della sua complessiva fisionomia, riconoscendo ai sindaci il potere di nominarlo in autonomia, scegliendolo fra gli iscritti all'albo nazionale (al quale si continuava ad accedere tramite concorso pubblico), affidato alla gestione di una neo-istituita agenzia: il segretario comunale viene così definito dipendente di tale agenzia e, allo scopo di accentuare l'autonomia degli enti locali, la durata del suo incarico, a parte i casi di revoca per violazione dei (soli) doveri d'ufficio, viene fatta coincidere con quella del mandato del sindaco che lo nomina, salvo conferma.

La complessiva disciplina così elaborata confluisce nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), fatte salve ulteriori successive modifiche, tra le quali la soppressione dell'agenzia nazionale, cui subentra il Ministero dell'interno.

L'iscrizione all'albo nazionale dei segretari comunali è dunque subordinata al conseguimento dell'abilitazione, in virtù della frequentazione di un corso cui si accede mediante concorso pubblico (art. 98, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000), sia pur, attualmente, con procedure semplificate, previste per rimediare con maggiore celerità ai vuoti di organico verificatisi su tutto il territorio nazionale (art. 16-ter del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, recante «Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica», convertito, con modificazioni in legge 28 febbraio 2020, n. 8; art. 25-bis del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia», convertito, con modificazioni in legge 13 ottobre 2020, n. 126).

4.2.– Nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, la disciplina dei segretari comunali presenta differenze rispetto a quella statale.

La più marcata consiste nel fatto che essi sono dipendenti comunali, non già funzionari statali. L'art. 21 della legge 11 marzo 1972, n. 118 (Provvedimenti a favore delle popolazioni altoatesine) ha previsto, infatti, che «[n]ella regione Trentino-Alto Adige i segretari comunali sono dipendenti dei comuni e vengono nominati dai consigli comunali».

Questa Corte, con la sentenza n. 132 del 2006, ha già rilevato che l'art. 4, primo comma, numero 3), dello statuto di autonomia attribuisce alla competenza legislativa esclusiva della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol l'«ordinamento degli enti locali», e quindi anche la disciplina del relativo personale. Il successivo art. 65 prevede, inoltre, che «[l]’ordinamento del personale dei comuni» è regolato dai Comuni stessi, con l’osservanza dei principi generali dettati dalla legge regionale.

L'art. 137 del codice regionale degli enti locali (che ne ha confermato lo status di dipendente comunale) indica dettagliatamente le funzioni del segretario comunale, qualificato come «funzionario più elevato in grado» del Comune.

Quanto all'accesso alle funzioni, il successivo art. 143 dispone che le Giunte provinciali di Trento e di Bolzano organizzano corsi (teorico-pratici) abilitanti alle funzioni di segretario comunale, ai quali possono partecipare i cittadini italiani in possesso di una delle lauree indicate.

Ai sensi dell'art. 144, il corso si conclude con un esame teorico-pratico, il cui superamento abilita all'esercizio delle funzioni di segretario comunale (art. 146), con il rilascio del relativo certificato di idoneità.

L'abilitazione consente di partecipare ai concorsi pubblici banditi dai singoli Comuni o enti locali, che consistono in prove scritte e orali (artt. 149 e seguenti del codice).

La stabilità di posizione dei vincitori dei concorsi emerge dalla circostanza che essi vengono nominati dai singoli enti con contratto a tempo indeterminato. Inoltre, coerentemente a ciò, ai sensi dell'art. 138 del codice regionale degli enti locali, sono applicabili ai segretari comunali le sole cause di risoluzione del rapporto di lavoro previste, per tutti i dipendenti comunali, dai contratti collettivi (anche sotto il profilo disciplinare) e dall'art. 121 (dimissioni volontarie, licenziamento per giusta causa o giustificato motivo, soppressione dell'ufficio, collocamento a riposo, dispensa o decadenza per perdita dei requisiti di nomina).

In definitiva, anche nella Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol – che pure è estranea al sistema dell'albo nazionale illustrato in precedenza, per il peculiare status di dipendenti comunali dei segretari – il segretario comunale è assunto con contratto a tempo indeterminato, previo superamento di un pubblico concorso (organizzato su base locale previa frequenza al corso abilitante di cui all'art. 143), ed è perciò assistito dalla garanzia di stabilità del posto di lavoro.

4.3.– Nel contesto normativo appena descritto, la disposizione impugnata aggiunge al codice regionale degli enti locali l'art. 148-bis, che modifica il meccanismo di reclutamento e incide su alcuni profili essenziali dello status dei segretari comunali, solo per gli enti locali della Provincia autonoma di Trento.

La disposizione prevede, in particolare, che la nomina venga operata dal Consiglio comunale o dall'assemblea dell'ente locale, su proposta del sindaco o del presidente dell'ente locale, i quali effettuano una scelta discrezionale tra tutti gli iscritti all'elenco di nuova istituzione. Solo per i Comuni di classe superiore alla quarta è necessario che i prescelti abbiano già prestato servizio effettivo (per periodi variamente indicati dalla norma) in sedi di classe inferiore.

Non è più prevista una procedura concorsuale per l'assunzione delle funzioni, quantomeno da parte di coloro che non abbiano conseguito l'abilitazione nazionale e che non siano già in servizio alla data di

approvazione dell'albo: ciò si evince dalla previsione del comma 7, secondo cui, dalla data di approvazione dell'elenco introdotto ex novo, cessano di avere efficacia per gli enti locali della Provincia autonoma di Trento gli articoli del codice regionale degli enti locali che disciplinano i concorsi.

Inoltre, e soprattutto, il (solo) segretario di nuova nomina è assunto a tempo determinato e può essere revocato dal suo incarico non solo per gravi violazioni dei doveri d'ufficio (o per le altre cause previste dal contratto collettivo di lavoro), ma anche quando riceve una valutazione dei risultati negativa per tre anni consecutivi.

Non si può, infine, trascurare che il contratto a tempo determinato del segretario di nuova nomina ha durata corrispondente al mandato del sindaco (o del presidente dell'ente locale che ha proposto la nomina) e il rapporto di lavoro con l'ente locale cessa automaticamente con la proclamazione del nuovo Consiglio comunale (o, nel caso degli altri enti locali, con l'elezione del nuovo presidente).

Quest'ultimo profilo è stato contestato dal ricorrente solo nella memoria illustrativa depositata in vista dell'udienza pubblica. In essa, il Presidente del Consiglio ha infatti lamentato che la decadenza del segretario comunale alla cessazione del mandato del sindaco configurerebbe «una palese violazione dell'art. 97 Cost.»: non sarebbero assicurate, infatti, adeguate garanzie per il rapporto di lavoro del segretario uscente, come invece previsto dalla legge statale, con conseguente ingiustificata «“precarizzazione”» del suo rapporto di lavoro.

Si tratta, quindi, di una censura volta a sottoporre a scrutinio il regime di spoils system effettivamente introdotto dall'art. 148-bis per i soli segretari comunali della Provincia autonoma di Trento, assunti successivamente all'entrata in vigore della disposizione.

Quale specifico motivo d'impugnazione articolato non nel ricorso, ma solo nella memoria d'udienza, esso deve essere considerato inammissibile (per costante giurisprudenza: sentenza n. 154 del 2017; in senso analogo, ex plurimis, sentenze n. 56 del 2020, n. 138 del 2018, n. 261 e n. 237 del 2017).

Non sfugge tuttavia a questa Corte che la previsione in esame contribuisce a sua volta a connotare, nel contesto normativo descritto, la figura del segretario comunale di nuova introduzione per gli enti locali della sola Provincia autonoma di Trento.

5.– Tutto ciò premesso, è ora possibile passare all'esame delle censure avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri che hanno superato il vaglio di ammissibilità.

Esse possono essere trattate congiuntamente – alla luce degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost. nonché dell'art. 4 statuto reg. Trentino Alto-Adige – perché riguardano il complessivo status giuridico del segretario comunale nell'ambito dell'ordinamento di una Regione ad autonomia speciale (o meglio, nell'ambito di una sola delle due Province autonome di cui si compone la Regione stessa).

I parametri citati riguardano, infatti, l'ampiezza della competenza legislativa spettante, in materia, alla Regione autonoma, le modalità di accesso a tale specifica figura dell'impiego pubblico, e infine le complessive garanzie che debbono connotarne, anche in ambito regionale, lo status, particolarmente alla luce dell'art. 4 dello statuto speciale, e per suo tramite, dell'art. 97 Cost.

6.– Le questioni sono fondate.

L'art. 4, punto 3), dello statuto reg. Trentino Alto-Adige assegna alla Regione autonoma la competenza legislativa in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», competenza capace di estendersi, come già riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 132 del 2006), alla disciplina del relativo personale, settore nel quale, come chiarito dal successivo art. 65 del medesimo statuto, essa si esercita attraverso l'emanazione di principi generali in materia di «ordinamento del personale dei comuni».

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

6.1.– Nel caso qui in discussione, il legislatore regionale conserva la figura del segretario comunale secondo il modello contenuto nella vigente legislazione statale, caratterizzato dalle relative funzioni di controllo e garanzia.

Il ricordato limite statutario importa, perciò, l'obbligo di rispettare i principi desumibili dall'art. 97 Cost., con particolare riferimento a quelli di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione nonché dell'accesso mediante concorso «[a]gli impieghi nelle pubbliche amministrazioni».

L'analisi complessiva della disciplina contemplata dall'art. 148-bis del codice regionale degli enti locali restituisce, invece, una figura di segretario comunale (o di altro ente locale) che, per la sola Provincia autonoma di Trento, non si conforma a tali principi, sin dal momento dell'instaurazione del rapporto di lavoro.

Nel caso di specie, infatti, la legge regionale consente l'accesso alle funzioni di segretario comunale senza alcuna forma di effettiva selezione concorsuale, aperta e di natura comparativa (questi ultimi considerati elementi essenziali del concorso pubblico: sentenze n. 299 del 2011 e n. 225 del 2010).

Abolito il sistema dei concorsi banditi su base locale, infatti, per essere nominati segretari comunali nella Provincia autonoma di Trento è ora sufficiente essere iscritti all'albo di nuova istituzione.

In disparte i casi di coloro che possono iscriversi – rispettivamente nella prima e nella seconda sezione dell'albo – in quanto in possesso dell'abilitazione rilasciata dai competenti organi statali oppure perché già in servizio come segretari comunali assunti in base al previgente regime, l'accesso all'albo è subordinato al mero possesso di alcuni requisiti culturali e al semplice conseguimento del certificato di idoneità all'esercizio delle funzioni di segretario comunale rilasciato dalle Giunte provinciali di Trento e di Bolzano.

Tale certificato si ottiene all'esito di un corso abilitante al quale non si accede tramite concorso (come invece previsto dalla disciplina statale), dal momento che tale passaggio non è contemplato dalle norme del codice regionale degli enti locali dedicate alla regolamentazione del suddetto corso (articoli da 143 a 147). È quindi lasciata alla discrezionalità delle Giunte provinciali, in sede di organizzazione dei corsi, prevedere una eventuale selezione preliminare. Quest'ultima, tuttavia, svolge la sola funzione di sfoltire la platea degli aspiranti in caso di presentazione di domande in numero superiore ai posti disponibili per la frequentazione del corso, ai cui partecipanti viene corrisposto un assegno di studio di ammontare determinato – per delega della Regione – dalla Provincia autonoma competente (art. 144).

Questa Corte ha già ritenuto eccessivamente generico il requisito del previo superamento di una qualsiasi selezione, ancorché pubblica, quando essa – come appunto qui accade – non garantisce che la scelta abbia natura concorsuale e sia riferita alla tipologia e al livello delle funzioni che si è chiamati a svolgere (sentenze n. 277 del 2013, n. 127 del 2011 e n. 225 del 2010).

Né la previsione di un esame finale, al termine del corso, sopperisce a tale mancanza, avendo tale prova il solo scopo di verificare la proficuità della partecipazione al corso stesso: la giurisprudenza costituzionale ha infatti già affermato che lo svolgimento di un corso-concorso, in assenza di una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti, non è equiparabile ad un concorso pubblico (sentenza n. 30 del 2012).

6.2– Per queste ragioni, il vizio afferente alle procedure di assunzione non è affatto neutralizzato dalla nuova conformazione, a tempo determinato, del rapporto di lavoro del segretario comunale, soprattutto se si considerano gli ulteriori nuovi profili della disciplina impugnata, che introducono in tale rapporto rilevanti aspetti di vera e propria precarietà.

L'evidente intento perseguito dalle disposizioni impugnate è quello di trasformare profondamente la fisionomia del segretario comunale, attraverso l'innesto di elementi normativi che conducono a minare quell'indispensabile equilibrio tra le ragioni dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altra (sentenza n. 23 del 2019); controllo che la figura del segretario comunale deve assicurare anche nell'ordinamento regionale speciale.

Il carattere fiduciario della nomina, su cui insiste la difesa regionale, ben consentirebbe la libera scelta tra i soggetti iscritti ad un albo, al quale essi abbiano avuto accesso attraverso un concorso. Da tale carattere, invece, non necessariamente deriva che a quell'albo possano iscriversi soggetti che non abbiano superato una vera e propria procedura concorsuale. Ma, al di là di ciò, è decisivo evidenziare la mancanza, nella normativa impugnata, di qualsiasi garanzia analoga a quelle che circondano la figura del segretario comunale, sia in ambito statale, sia nella "residua" disciplina regionale, ormai applicabile alla sola Provincia autonoma di Bolzano.

In primo luogo, le disposizioni impugnate – e in particolare il comma 4 dell'art. 148-bis del codice regionale degli enti locali – consentono la revoca dell'incarico in seguito alla valutazione negativa conseguita per tre anni consecutivi. Omettono, tuttavia, di prevedere gli opportuni raccordi con la restante disciplina del regime giuridico dei dipendenti comunali – categoria alla quale il segretario continua ad appartenere – dettata dal medesimo codice e dalla contrattazione collettiva, e non specificano né la procedura di garanzia da seguire per giungere alla revoca, né le modalità di fissazione degli obiettivi rispetto ai quali la valutazione deve operare, con i relativi criteri, necessariamente predeterminati.

È pur vero che la sentenza n. 23 del 2019, con riferimento alla disciplina statale recata dal d.lgs. n. 267 del 2000, ha riconosciuto la compatibilità costituzionale di un sistema imperniato su una nomina «relativamente discrezionale» del sindaco e su un incarico destinato a cessare automaticamente al mutare della compagine di governo (salvo conferma). A tanto è giunta, tuttavia, alla luce delle garanzie comunque poste dalla legislazione nazionale a presidio della funzione, tra le quali l'irrevocabilità ad nutum dell'incarico durante il mandato (salvo che per violazione dei doveri d'ufficio) e la stabilità dello status giuridico ed economico e del rapporto d'ufficio.

Quanto alla cessazione automatica del rapporto di lavoro del segretario comunale con la proclamazione del nuovo Consiglio comunale (o, nel caso degli altri enti locali, con l'elezione del nuovo presidente), manca, sul punto (come si è già sottolineato), un valido motivo di censura articolato nel ricorso, sicché questa Corte non può far oggetto di controllo di legittimità costituzionale il sistema di spoils system introdotto per gli iscritti alla prima sezione dell'albo.

Non è tuttavia privo di rilievo, ai fini di una complessiva valutazione della disciplina effettivamente censurata, che quest'ultima nulla affermi circa la sorte del segretario non confermato o revocato, ciò che acuisce i già rilevati profili di contrasto con i principi presidiati dall'art. 97 Cost.

Non a caso, il giudizio espresso nella sentenza n. 23 del 2019, a proposito del segretario comunale in ambito statale, è influenzato proprio dalla funzione di garanzia esplicita dal meccanismo disegnato dall'art. 101 del d.lgs. n. 267 del 2000, il quale dispone – per i casi di mancata conferma del segretario ad opera del sindaco neo-eletto – il collocamento in posizione di disponibilità per la durata massima di due anni, periodo durante il quale l'interessato resta iscritto all'albo ed è posto a disposizione dell'ente dal quale dipende per

attività istituzionali o di consulenza, con l'ulteriore guarentigia costituita dalla mobilità presso altre pubbliche amministrazioni «nella piena salvaguardia della posizione giuridica ed economica» al termine del periodo di collocamento in disponibilità.

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

6.3.– Meritevole di accoglimento appare anche l'altro profilo di censura, incentrato sull'irragionevole sottoposizione alla medesima disciplina di «possessori di titoli abilitativi di valenza oggettivamente diversa».

La riconosciuta possibilità d'iscrizione all'albo anche da parte di coloro che hanno conseguito, senza sottoporsi ad una vera e propria procedura concorsuale, il solo certificato provinciale di abilitazione all'esercizio delle funzioni di segretario comunale determina due irrazionali equiparazioni.

In primo luogo, all'interno della stessa prima sezione dell'albo, viene assimilata ingiustificatamente la posizione degli abilitati provinciali a quella di coloro che, superando invece un concorso (quello per l'iscrizione all'albo nazionale ex art. 98 del d.lgs. n. 267 del 2000), hanno ottenuto l'abilitazione da organi statali.

In secondo luogo, la norma accomuna la condizione degli iscritti alla prima sezione che hanno conseguito, senza concorso, il certificato provinciale di abilitazione a quella degli iscritti alla seconda sezione che, invece, un concorso lo hanno superato (trattandosi di segretari comunali già in servizio e dunque assunti secondo il precedente regime). Non basta a giustificare l'equiparazione la durata solo quinquennale dell'iscrizione alla prima sezione: in disparte la considerazione per cui quest'ultima può essere rinnovata a semplice richiesta, non è certo l'eventuale temporaneità dell'equiparazione che può restituire razionalità al meccanismo di reclutamento così congegnato.

7.– Tutte le considerazioni che precedono portano a considerare fondate le censure di violazione degli artt. 3, 51, primo comma, e 97 Cost., e dell'art. 4 dello statuto speciale, mosse all'art. 148-bis, commi 1, 2, 3, 4 e 7, del codice regionale degli enti locali.

L'accoglimento dei suddetti motivi di ricorso deve coinvolgere, in via consequenziale, i restanti commi dell'art. 148-bis, in quanto tutte le disposizioni di cui quest'ultimo si compone trovano la propria ragione fondante – come del resto riconosciuto anche dalla Regione resistente nella memoria illustrativa – nell'istituzione dell'albo dei segretari degli enti locali per la Provincia autonoma di Trento. La sopravvivenza di tale albo è, a sua volta, indissolubilmente legata all'abolizione del sistema dei concorsi e all'adozione del nuovo meccanismo di assunzione a termine connessa alla possibilità di revoca ante tempus dell'incarico: di una disciplina, cioè, che, per le ragioni esposte, non supera tuttavia lo scrutinio di legittimità costituzionale.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) va perciò dichiarata l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dei commi 5 e 6 dell'art. 148-bis della legge. reg. Trentino-Alto-Adige n. 2 del 2018.

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

Il periodo aggiunto dispone che gli incarichi di reggenza e di supplenza, nella Provincia autonoma di Trento, sono attribuiti prioritariamente agli iscritti nella sezione prima dell'elenco previsto dall'art. 148-bis privi di incarico, «anche se non iscritti alla graduatoria prevista da questo articolo». Una volta dichiarato costituzionalmente illegittimo l'intero art. 148-bis – e, dunque, venuto meno l'albo cui la norma si riferisce – ne è necessariamente coinvolta anche questa disposizione.

9.– La pronuncia adottata non mette ovviamente in discussione la possibilità, per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, di esercitare la competenza legislativa che le spetta nella materia ora in esame, e quindi di prevedere norme in tema di segretari comunali, compresa la possibilità di disciplinarne ex novo un albo. Ciò deve tuttavia avvenire, come recita lo statuto speciale, in armonia con la Costituzione e nel rispetto dei limiti indicati dallo stesso statuto.

La potestà legislativa regionale in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», come chiarisce l'art. 65 dello statuto speciale, si esercita anche attraverso l'emanazione di norme in materia di «ordinamento del personale dei comuni». Si tratta di una funzione normativa di carattere "ordinamentale", chiamata a delineare il quadro istituzionale del personale comunale nell'intera Regione autonoma Trentino Alto-Adige/ Südtirol.

La disciplina censurata, come si è visto, prevede l'istituzione dell'albo dei segretari comunali, con le regole esaminate, per gli enti locali della sola Provincia autonoma di Trento. Anche se tale aspetto non è stato oggetto di specifica censura, questa Corte non può esimersi dal sottolineare, conclusivamente, la singolarità di una siffatta, parziale, scelta normativa, realizzata attraverso il ricorso a una potestà legislativa di carattere, appunto, ordinamentale, che, proprio in quanto tale, dovrebbe invece assicurare un assetto tendenzialmente unitario nell'intera Regione autonoma Trentino Alto-Adige/ Südtirol.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

3) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera g), della legge reg. Trentino-Alto Adige n. 8 del 2019, nella parte in cui introduce l'art. 148-bis, commi 1, 2, 3, 4 e 5, nella legge reg. Trentino-Alto Adige n. 2 del 2018, limitatamente alla durata quinquennale dell'iscrizione nella prima sezione dell'albo e al sistema relativo allo status giuridico ed economico del segretario comunale nella Provincia autonoma di Trento, promosse, in riferimento agli artt. 3, 51, primo comma, 97 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Nicolò ZANON, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l'11 maggio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.