

ISSN 0486-0373

**Rivista
quadrimestrale**

ISLE



Rassegna Parlamentare

Estratto

3

2021

**Settembre/dicembre
Anno LXIII**



Jovene editore

I SEGRETARI COMUNALI E PROVINCIALI
TRA REGIONI ORDINARIE E REGIONI SPECIALI.
SPUNTI PROBLEMATICI EMERGENTI DALLA RECENTE
GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

di EDUARDO GIANFRANCESCO

SOMMARIO: 1. Il Segretario comunale e provinciale e la recente giurisprudenza costituzionale. – 2. La sent. n. 23 del 2019 alla ricerca di un “punto di equilibrio” nella configurazione complessiva del Segretario comunale e provinciale. – 3. La “saldatura” tra le sentenze n. 23 del 2019 e n. 95 del 2021 della Corte costituzionale: le conseguenze della mancata conferma nell’incarico. – 4. I Segretari comunali e provinciali tra “diritto comune” e “diritto speciale” (nelle Regioni ad autonomia differenziata): profili sistematici. – 5. Problemi specifici dell’ordinamento dei Segretari comunali e provinciali nel confronto tra Regioni speciali e Regioni ordinarie. – 6. Il Segretario comunale ed i principi generali dell’ordinamento.

1. *Il Segretario comunale e provinciale e la recente giurisprudenza costituzionale*

Negli ultimi anni, in più di un’occasione, la Corte costituzionale è stata chiamata a fornire elementi di chiarificazione in ordine alla fisionomia istituzionale del Segretario comunale e provinciale¹. Si è trattato di un compito tutt’altro che semplice, attesa, da un lato, l’assenza nel testo costituzionale di indicazioni su tale figura e, dall’altro, la tradizionale rilevanza della stessa nel sistema dell’ordinamento degli enti locali italiano, posta al nevralgico punto di congiunzione tra organizzazione amministrativa centrale (Il Ministero degli Interni e la sua Direzione centrale per le Autonomie, nell’attuale configurazione interna di que-

¹ Ed è il caso di sottolineare immediatamente come ciò è avvenuto sia attraverso giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale (sent. n. 23 del 2019) che in via principale (sentt. n. 95 e 167 del 2021). Come si evidenzierà *infra*, le affermazioni della Corte risentono delle modalità di accesso al suo giudizio.

sto) con la quale da quasi un secolo² viene instaurato il rapporto di lavoro dei Segretari e l'ente locale (Comune e Provincia) presso il quale il Segretario opera e con il quale si realizza il rapporto di servizio³.

A rendere più complessa tale opera di chiarificazione contribuisce la persistente "ambiguità" che accompagna, se non caratterizza, la configurazione giuridica della figura in una prospettiva storica ormai più che secolare⁴, la quale conferma, peraltro, il carattere di "invariante" del Segretario comunale e provinciale in un ordinamento degli enti locali pur mutato radicalmente nel tempo, dalle esperienze preunitarie all'ordinamento repubblicano vigente⁵.

² Dalla nota "statizzazione" dei Segretari comunali realizzata con il r.d.l. 17 agosto 1928, n. 1953, seguita, a distanza di non poco tempo, dalla legge 27 giugno 1942, n. 851 per i Segretari provinciali. Per l'inquadramento generale delle vicende della categoria segretariale in epoca fascista, cfr. O. GASPARI, *Il periodo fascista e il suo lascito*, in AA.VV. (a cura di O. GASPARI, S. SEPE), *I Segretari comunali. Una storia dell'Italia contemporanea*, Roma, 2007, 69 ss. Sullo scarto temporale tra le due statizzazioni, legato alle minori pressioni provenienti dagli enti locali provinciali sul Segretario, cfr. A. ROMANO, *Segretario comunale e provinciale*, in *N.simo Dig. it. Appendice*, vol. VII, Torino, 1987, 8.

³ Tale scissione, e la conseguente incerta posizione della figura, viene spesso ricordata: cfr., per tutti, C. MEOLI, *Segretario comunale e provinciale*, in *Enc. Dir.*, vol. XLI, Milano, 1989, par. 2, il quale sottolinea anche il conseguente "ibridismo" delle funzioni tradizionalmente assegnate all'organo, sia statali che comunali (par. 4); A. CORPACI, *Dirigenza locale e autonomia organizzativa degli enti*, in *Le Regioni*, 1997, 358 ss. sottolineando lo scarso apporto sul punto della l. n. 142 del 1990. Su tale caratteristica della figura segretariale, cfr. recentemente G. SCACCIA, *Spoils System e giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV. (a cura di N. MACCABIANI), *Costituzione e spoils system. Il caso dei Segretari comunali arriva alla Consulta*, Milano, 2018, 81.

⁴ Si tratta di un aspetto che si manifesta sin dalle prime apparizioni della figura nell'ordinamento sabauda pre-unitario. Sul punto, cfr. i contributi contenuti nel volume AA.VV. (a cura di O. GASPARI, S. SEPE), *I Segretari comunali. Una storia dell'Italia contemporanea*, cit. Per la rilevazione della persistenza di tale ambiguità anche al termine del processo riformatore degli anni Novanta del secolo scorso, cfr. A. PIRAINO, *Postfazione* al volume appena richiamato, 244. Per la natura "ambivalente e polimorfa, di difficile inquadramento" della figura, in conseguenza di tali riforme, cfr. anche M. GORLANI, *I segretari comunali e lo spoils system: un compromesso non semplice (e non convincente) per una figura dai profili multiformi*, in *Giur. cost.*, 2019, 286. Cfr. anche C. NAPOLI, *La Corte costituzionale interviene sul rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo dell'ente locale. Una nuova forma di "bicefalismo" per i segretari comunali e provinciali?*, in *Consultaonline*, 2019/III, 414, per la puntuale messa in evidenza della coesistenza di una serie di elementi dissonanti nel vigente statuto burocratico e funzionale del Segretario comunale e provinciale.

⁵ Per un'indagine di tipo comparato che evidenzia negli ordinamenti degli Stati appartenenti al modello di amministrazione "di stampo francese-napoleonico" l'esi-

Le due pronunce del 2021 della Corte costituzionale alle quali si farà riferimento nel presente lavoro si integrano con la precedente sentenza n. 23 del 2019, che aveva attirato l'attenzione di molti commentatori⁶. La combinazione di una molteplicità di pronunce offre certamente una serie di elementi ricostruttivi più ampi, nei quali, come si vedrà, le affermazioni più recenti “fanno corpo” e giustificano in modo più adeguato alcune soluzioni della pronuncia più risalente. Non va trascurato, peraltro, come la sentenza del 2019 è riferita all'ordinamento del Segretario comunale delle Regioni a statuto ordinario mentre le due pronunce del 2021 si riferiscono entrambe all'ordinamento di Regioni a statuto speciale. Si tratta di una circostanza della quale occorre tener conto nel momento in cui si cerca di elaborare soluzioni interpretative di carattere “generale” ai problemi di inquadramento che la figura pone, potendosi presentare, in qualche caso, rischi di fraintendimento e di inadeguata considerazione delle differenze insite nella disciplina costituzionale (o, comunque, di rango costituzionale, come nel caso degli statuti speciali) e sub-costituzionale della materia.

stenza di una figura assimilabile a quella segretariale, cfr. l'analisi di G. PAVANI, *Alcune riflessioni sulla figura del segretario comunale nel panorama europeo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2015, 787. Il “successo” della figura del Segretario comunale va peraltro collegato alla sua idoneità a presidiare un punto di snodo fondamentale del rapporto Stato-Enti locali, in un contesto caratterizzato dal “precoce appannamento del canale di prefettizio di comunicazione centro-periferia a vantaggio della mediazione offerta agli interessi periferici dal nascente sistema politico”, come evidenziato da G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, 1996, 80.

⁶Cfr., senza pretesa di completezza, G. BOGGERO, *I segretari comunali restano “tra color che son sospesi”*: lo spoils-system non lede l'imparzialità della pubblica amministrazione, in *Osservatorio Aic*, n. 3/2019, 61 ss.; A. NAPOLI, *I segretari comunali alla prova dello spoils system*, in *Riv. Corte dei Conti*, 2019, 247 ss.; M. GORLANI, *I segretari comunali e lo spoils system*, cit., 284 ss.; G.P. DOLSO, *Corte costituzionale, spoils system e sindacato di ragionevolezza*, in *Giur. cost.*, 2019, 1735 ss.; S. DE GÖTZEN, *L'affermazione di un carattere fiduciario è compatibile con le funzioni del segretario comunale?*, in *Le Regioni*, 2019, 487 ss. (nonché in *Forumcostituzionale.it.*, 17 giugno 2019); C. NAPOLI, *La Corte costituzionale interviene sul rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo dell'ente locale. Una nuova forma di “bicefalismo” per i segretari comunali e provinciali?*, cit., 409 ss.; A. MITROTTI, *Considerazioni sulla tormentata figura del Segretario comunale dopo la sentenza n. 23/2019 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it.*, n. 4/2020, 134 ss.; ID., *L'endemica tensione tra merit system e spoils system, alla luce del ruolo dei Segretari comunali*, in *Dirittifondamentali.it.*, n. 1/2020, 921 ss.

2. *La sent. n. 23 del 2019 alla ricerca di un “punto di equilibrio” nella configurazione complessiva del Segretario comunale e provinciale*

Dei due profili centrali per l'inquadramento dei rapporti tra Segretario comunale e provinciale ed ente locale nel quale lo stesso è chiamato funzionalmente ad operare la sent. n. 23 del 2019 ha avuto modo di concentrarsi soltanto sull'aspetto della cessazione delle funzioni. Per ragioni legate al carattere incidentale del giudizio ed all'insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza nell'ordinanza di promovimento, erano state, infatti, dichiarate inammissibili⁷ le questioni relative alla procedura di nomina del Segretario, con riferimento al rispetto del principio del pubblico concorso *ex art. 97 Cost.* nella disciplina posta dagli artt. 98 e 99, primo comma, del d.lgs. n. 267 del 2000⁸.

Concentratisi sull'istituto della decadenza automatica del Segretario alla cessazione del mandato del Sindaco o Presidente della Provincia, secondo quanto previsto dall'art. 99, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, la Corte ha ritenuto – all'esito di un analitico *excursus* storico⁹ – che la soluzione fatta propria dalla norma sottoposta a giudizio di costituzionalità si presenti “come riflesso di un non irragionevole punto di equilibrio tra le ragioni di autonomia degli enti locali, da una parte, e le esigenze di un controllo indipendente sulla loro attività, dall'altro” e che quindi “la previsione della sua [del Segretario comunale] decadenza alla cessazione del mandato del sindaco non raggiunge la soglia oltre la quale vi sarebbe violazione dell'art. 97 Cost., non traducendosi nell'automatica compromissione né dell'imparzialità dell'azione amministrativa, né della sua continuità”¹⁰.

⁷ N. 2 del *Considerato in diritto*.

⁸ Questioni che verranno approfondite – nell'angolazione particolare dell'ordinamento di una Regione ad autonomia differenziata – nella sent. n. 95 del 2021 e poi anche, per un profilo specifico, anche se significativo, nella sent. n. 167 del 2021. Cfr. *infra* par. 5 del presente scritto.

⁹ Si tratta di un *excursus* funzionale a dimostrare la pluralità di soluzioni possibili in ordine alla configurazione legislativa dell'organo ed all'assenza di una soluzione costituzionale univoca relativamente ad esso. L'analisi diacronica è ricorrente anche nella letteratura scientifica in tema. Per l'individuazione di cinque fasi della storia dell'istituto, sino alla riforma del 1997, cfr. S. SEPE, *I segretari comunali nell'Italia unita: per una storia di una burocrazia di frontiera*, in AA.VV. (a cura di O. GASPARI, S. SEPE), *I Segretari comunali. Una storia dell'Italia contemporanea*, cit., 6 ss. Le cinque fasi potrebbero divenire agevolmente sei se si considera il periodo successivo alla “contro-riforma” del 2010.

¹⁰ Entrambe le citazioni nel testo sono tratte dal n. 6 del *Considerato in diritto* della sent. n. 23 del 2019.

La dichiarazione di non fondatezza della questione di costituzionalità ad opera della sentenza appena richiamata è andata incontro a non poche critiche da parte della dottrina, preoccupata di un appiattimento della figura del Segretario comunale e provinciale sul modello dello *spoils system* e, quindi, di una sostanziale perdita della ragion d'essere della stessa rispetto a forme di dirigenza fiduciaria ed apicale, tipicamente rappresentata nell'ordinamento degli enti locali dal Direttore generale, con conseguente pregiudizio dei valori dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione tradizionalmente sottesi all'attività del Segretario¹¹. Ciò nonostante da parte di alcuni osservatori si sia sottolineata la difficoltà di trasferire alla figura del Segretario comunale e provinciale i *tests* di giudizio elaborati dalla Corte costituzionale in tema di *spoils system* per distinguere figure dirigenziali apicali e fiduciarie ad esso sottoposte da altre figure dirigenziali per le quali prevale l'esigenza di distinzione e separazione rispetto al vertice politico dell'ente¹².

Ciò che qui merita di essere sottolineato è la ricerca, da parte del Giudice di costituzionalità delle leggi, del “punto di equilibrio” nella configurazione legislativa del Segretario comunale e provinciale fra due esigenze entrambe costituzionalmente fondate ed in tensione dialettica tra loro: il riconoscimento dell'autonomia degli enti locali, da una parte, e la necessità, dall'altra, di garantire adeguati strumenti di controllo della loro attività¹³. La soluzione accolta dal vigente testo unico dell'ordinamento degli enti locali e risalente alla legge n. 127 del

¹¹ Per l'accentuazione degli aspetti di carattere tecnico-professionale e consultivi “di natura, vale a dire, squisitamente neutrale”, cfr. ad esempio A. MITROTTI, *Considerazioni sulla tormentata figura del Segretario comunale dopo la sentenza n. 23/2019 della Corte costituzionale*, cit., 142. La “radicale incompatibilità logica e giuridica tra funzioni tecniche di garanzia o neutrali con la fiduciarità dell'organo”, con argomenti tratti dalla stessa giurisprudenza costituzionale sui limiti allo *spoils system*, è sottolineata da S. DE GÖTZEN, *L'affermazione di un carattere fiduciario è compatibile con le funzioni del segretario comunale?*, cit., par. 6, criticando la soluzione della sent. n. 23 del 2019 ed auspicando una revisione dell'orientamento ivi espresso.

¹² Cfr., sul punto, C. NAPOLI, *La Corte costituzionale interviene sul rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo dell'ente locale*, cit., 416 s., sottolineando il “quotidiano riscontro” sulle modalità di svolgimento dell'incarico del Segretario, a fronte della valutazione complessiva dell'azione svolta del dirigente al termine dell'incarico. La difficoltà di invocare *tout court* la giurisprudenza in tema di *spoils system* alla luce della eterogeneità delle funzioni del Segretario è sottolineata da G.P. DOLSO, *Corte costituzionale, spoils system e sindacato di ragionevolezza*, cit., 289.

¹³ N. 4 del *Considerato in diritto*.

1997 è quella di dar vita ad una figura di collaborazione ed assistenza giuridica nei confronti dell'ente, attenuando (ma non cancellando) l'estraneità ed alterità del Segretario rispetto all'autonomia politica del Comune e della Provincia, tipica, invece, del modello operante a seguito della "statizzazione" dei Segretari comunali del 1928¹⁴. Tale attenuazione è realizzata attraverso la necessità delle amministrazioni comunali che si succedono nel tempo di attingere ad un albo professionale *ad hoc* gestito da un soggetto terzo e pubblico¹⁵, ovvero l'albo dei Segretari comunali e provinciali. Necessaria appartenenza del Segretario comunale e provinciale all'albo e possibilità per i titolari di vertice *pro-tempore* dell'ente locale di scegliere il soggetto del quale avvalersi costituiscono, in questo modo, un "punto di equilibrio" interno alla configurazione complessiva del rapporto autonomia-eteronomia in sé non irragionevole¹⁶.

¹⁴ Sull'esigenza del fascismo di controllare la vita politico/amministrativa del Comune, attraverso il nodo centrale del controllo sulla sua burocrazia (controllo che l'istituto del Podestà non riusciva a garantire sufficientemente) per il tramite dei Segretari comunali "statizzati", resta centrale l'analisi di E. ROTELLI, *Le trasformazioni dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in AA.VV. (a cura di S. FONTANA), *Il fascismo e le autonomie locali*, Bologna, 1973, 98 ss., sottolineando l'accoglimento strategico della richiesta di inquadramento nei ruoli statali proveniente dalla stessa categoria professionale dei Segretari.

¹⁵ Sulla scelta della legge n. 127 del 1997 di dar vita ad una "terza via" tra "statizzazione e municipalizzazione" dei Segretari comunali e provinciali e di come l'istituzione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari costituisca un elemento centrale di tale disegno, cfr. G. RAGO, *La riforma del 1997 e i suoi effetti*, in AA.VV. (a cura di O. GASPARI, S. SEPE), *I Segretari comunali. Una storia dell'Italia contemporanea*, cit., 182 ss. Sull'importanza della figura organizzativa dell'Agenzia autonoma per una piena affermazione e valorizzazione della nuova figura segretariale, cfr. A. PIRAINO, *La funzione segretariale nel sistema delle autonomie locali*, in AA.VV. (a cura di N. MACCABIANI), *Costituzione e spoils system*, cit., 71 s., con – pienamente condivisibile – critica alla soppressione dell'Agenzia operata dalla legge n. 122 del 2010. Analoghe considerazioni possono essere svolte per quanto riguarda la vicenda della Scuola Superiore per la Pubblica Amministrazione Locale (S.S.P.A.L.), per la formazione dei Segretari. L'importanza della Scuola ai fini del successo dell'albo dei Segretari e le difficoltà che la stessa S.S.P.A.L. ha incontrato sin dagli inizi della sua attività sono ricordate da A. PIRAINO, *Postfazione*, cit., 241 ss. Sull'importanza della Scuola non solo per la formazione iniziale ma anche per l'aggiornamento professionale dei Segretari in servizio, cfr. G. DIQUATTRO, *Il ruolo del Segretario generale nell'ente locale dopo le riforme. Funzioni, status, criteri di selezione, di formazione e di scelta da parte dell'ente*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, 887 s.

¹⁶ Per l'osservazione che il canone della ragionevolezza risulta assorbente rispetto ad ogni altro profilo (ed in particolare quelli legati all'art. 97 Cost.) nella deci-

All'esito di tale percorso argomentativo, a parere di chi scrive, va riconosciuto alla sentenza in esame il merito di aver individuato caratteri peculiari e caratterizzanti della configurazione legislativa del Segretario comunale e provinciale che giustificano la non riferibilità ad esso della giurisprudenza in tema di limiti al ricorso al modello dello *spoils system*. Da un punto di vista oggettivo, la natura della sua collaborazione¹⁷ all'attività di governo dell'ente, posta al punto di intersezione e confluenza tra *inputs* del Sindaco e della Giunta, da un lato, e del Consiglio, dall'altro¹⁸, appare effettivamente costruita dal legislatore in termini originali che superano la tradizionale distinzione tra uffici di *staff* e di *line*¹⁹. Da un punto di vista soggettivo, la sua provenienza da un albo gestito da soggetti pubblici e, soprattutto, la qualità

sione di non fondatezza della sent. n. 23 del 2019, cfr. G.P. DOLSO, *Corte costituzionale, spoils system e sindacato di ragionevolezza*, cit., 1736, il quale, comunque, ne sottolinea criticamente l'estrema duttilità, rispetto ai più consolidati e controllabili parametri deducibili dall'art. 97 Cost. (1742 s.).

¹⁷ Sottolinea questo carattere collaborativo dell'attività di controllo interno preventivo del Segretario, A. D'ANDREA, *Conclusioni: una riforma possibile*, in AA.VV. (a cura di N. MACCABIANI), *Costituzione e spoils system*, cit., 105.

¹⁸ Pone in risalto questa posizione di snodo del Segretario N. MACCABIANI, *Il Segretario comunale al "crocevia" tra il sistema delle fonti e la forma di governo*, in AA.VV. (a cura di N. MACCABIANI), *Costituzione e spoils system*, cit., 91 ss., prefigurando per lo stesso un ruolo di possibile "ponte o cerniera" tra indirizzi di diversa origine (95 s.).

¹⁹ Cfr., sul punto, per l'appartenenza del Segretario ad un *tertium genus* rispetto a quelli tradizionali di *staff* e *line*, N. MACCABIANI, *Il Segretario comunale al "crocevia" tra il sistema delle fonti e la forma di governo*, cit., 97. L'A. critica, comunque, la soluzione della decadenza del Segretario in caso di mancata conferma accolta dall'art. 99 del testo unico dell'ordinamento degli enti locali, ritenuta "disonica" rispetto al sistema complessivo (98). Per un apprezzamento, invece, della soluzione accolta dalla sent. n. 23 del 2019, sulla base del riconoscimento della natura tradizionalmente "bifronte" del Segretario e della "moderata fiduciarità" che caratterizza la disciplina della revoca dall'incarico, cfr. G. BOGGERO, *I segretari comunali restano "tra color che son sospesi"*, cit., 65 s.

Ad un livello più generale, ma con inevitabili ricadute sulla stessa figura segretariale, si è sottolineata la difficoltà di trasporre a livello di enti locali le soluzioni elaborate in altri ambiti per quanto riguarda la separazione tra "politica" ed "amministrazione": cfr. L.A. MAZZAROLLI, *Il dirigente dell'ente locale tra «rapporto di fiducia» e «principio di separazione» delle funzioni politico-amministrativa e gestionale*, in *Le Regioni*, 2002, 38 ss.; S. PARISI, *La natura del principio di distinzione tra politica e amministrazione e il suo complicato inveroamento nella forma di governo locale*, in *Le Regioni*, 2010, 1265 ss., che definisce la separazione politica/amministrazione un principio a "precectività variabile" sottoposto a notevoli tensioni allorché applicato alla forma di governo degli enti locali.

di pubblico dipendente, con conseguente garanzia del rapporto di lavoro pubblicistico, connotano in modo non confrontabile con quanto avviene per i dirigenti di nomina fiduciaria il rapporto con il vertice politico dell'ente.

Vero è che questa appena descritta non è l'unica competenza del Segretario comunale e provinciale, anche se probabilmente la più rilevante e significativa. La stessa sent. n. 23 del 2019 ha modo di ricordarne altre, come quelle appartenenti “al nucleo originario e tradizionale della funzione segretariale”²⁰, nel caso dei compiti di verbalizzazione, rogito ed autenticazione; competenze che non sembrano comunque porre problemi con la configurazione complessiva dell'organo delineata nella pronuncia.

Il discorso inizia a diventare maggiormente delicato con le funzioni di sovrintendenza e coordinamento dei dirigenti, in assenza della nomina del Direttore generale (art. 97.4 del d.lgs. n. 267 del 2000), per le quali sembra comunque possibile una lettura compatibile con la posizione di “snodo” tra amministrazione ed organi di governo dell'ente propria del Segretario e conforme ai caratteri di tale figura, purché il Segretario interpreti in senso “restrittivo” tale funzione di sovrintendenza e coordinamento e comunque in modo diverso da come potrebbe intenderla un Direttore generale, sulla base della formulazione dell'art. 108.1 del d.lgs. n. 267 del 2000²¹.

I problemi aumentano – e l'interpretazione offerta dalla Corte costituzionale in tema di legittimità della soluzione normativa in tema di decadenza del Segretario tende ad apparire non completamente appagante – con riferimento alle ipotesi di cumulo dell'incarico di Segretario con quello di Direttore generale, ove più che la soluzione della decadenza in conseguenza della nomina di un nuovo Sindaco o Presidente della Provincia ad entrare in crisi è la coerenza di tale opzione con un modello normativo incentrato su di una configurazione del Segretario come soggetto a forte specializzazione tecnica, certificata dal suo percorso professionale ed in grado di offrire agli organi dall'ente una consulenza neutrale dall'interno, ancorché sulla base della “scelta” e della conseguente nomina da parte del Sindaco o del Presidente della

²⁰ N. 5.2 del *Considerato in diritto*.

²¹ Si tratterebbe, in questa prospettiva, di differenziare la sovrintendenza ed il coordinamento del Segretario dal potere del Direttore generale di chiamare a rispondere i dirigenti dell'ente del loro operato, sulla base del piano dettagliato di obiettivi predisposto dal Direttore generale stesso *ex* art. 197, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000.

Provincia, in ordine alla “conformità dell’azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti”²². Di qui, la criticabilità della soluzione normativa del possibile cumulo delle due funzioni, se non dell’imposizione di tale cumulo per i comuni fino a 15.000 abitanti²³; imposizione fortunatamente attenuata dalla possibilità di stipulare convenzioni tra più comuni la cui popolazioni assommate raggiungano i 15.000 abitanti, per procedere comunque alla nomina di un Direttore generale *ex art.* 108.3 del d.lgs. n. 267 del 2000, nonché dall’assenza di un obbligo del Sindaco dei comuni in cui comunque non è stato nominato il Direttore generale di attribuire al Segretario comunale le funzioni che spetterebbero al Direttore generale stesso, secondo quanto prevede l’art. 108.4 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Non meno problematica appare la progressiva attribuzione di compiti in materia di contrasto alla corruzione al Segretario comunale ad opera della legislazione degli ultimi anni²⁴. Se tale valorizzazione della figura del Segretario appare comprensibile – ed anche apprezzabile – alla luce delle caratteristiche professionali della figura e risponde ad un’ispirazione “di lungo periodo” che caratterizza la stessa in termini di garante dell’osservanza del principio di legalità nell’ente²⁵, non

²² Per riprendere la definizione dell’art. 97.2 del d.lgs. n. 267 del 2000.

²³ Per una condivisibile posizione severamente critica nei confronti della sovrapposizione tra figura del Direttore generale e del Segretario comunale, con conseguente stravolgimento di quest’ultima le cui funzioni operative vengono rese “contraddittorie ed incomprensibili”, cfr. A. PIRAINO, *La funzione segretariale nel sistema delle autonomie locali*, cit., 64 ss. In senso critico nei confronti della confusione di ruoli tra le due figure, cfr. A. D’ANDREA, *Conclusioni: una riforma possibile*, cit., 106. Dubbi di legittimità costituzionale in ordine alla possibilità di “doppio incarico” sono avanzati anche da S. DE GÖTZEN, *L’affermazione di un carattere fiduciario è compatibile con le funzioni del segretario comunale?*, cit., 6. La radicale diversità di posizione del Segretario che sia anche Direttore generale rispetto al Segretario privo di tale attribuzione, con conseguente messa a rischio della stessa “omogeneità professionale della categoria”, era stata evidenziata da G. ANDREASSI, *Recenti trasformazioni nella legislazione sugli enti locali e sui segretari comunali e provinciali*, in *Le Regioni*, 1998, 1101.

²⁴ In particolare, cfr. la legge n. 190 del 2012 ed il d.lgs. n. 33 del 2013. L’assenza di una adeguata considerazione di tali competenze del Segretario nella sent. n. 23 del 2019 è evidenziata da C. NAPOLI, *La Corte costituzionale interviene sul rapporto tra vertice politico e vertice amministrativo dell’ente locale*, cit., 419.

²⁵ Cfr., a sostegno della configurazione in termini di organo neutrale del Segretario derivante da tali attribuzioni, A. MITROTTI, *Considerazioni sulla tormentata figura del Segretario comunale dopo la sentenza n. 23/2019 della Corte costituzionale*, cit., 144 s. Cfr. anche, sul punto, S. DE GÖTZEN, *L’affermazione di un carattere fiduciario è compatibile con le funzioni del segretario comunale?*, cit., 3.

può non rilevarsi come essa conviva a fatica con il potere di nomina del Segretario da parte del vertice politico dell'ente ed in una certa misura con lo stesso potere di rimozione insito nel meccanismo del *simul stabunt, simul cadent*.

Anche la possibilità di attribuire al Segretario una serie indeterminata di altre funzioni ad opera dello statuto o dei regolamenti o, in modo ancora più problematico, direttamente ad opera del Sindaco o dal Presidente della Provincia, *ex art. 97.4, lett. d)* del d.lgs. n. 267 del 2000, possono mettere a dura prova il modello ricostruttivo elaborato dalla Corte nella sent. n. 23 del 2019 ed il punto di equilibrio in essa teorizzato, anche se l'astrattamente notevole capacità di differenziazione²⁶ insita in tale previsione deve fare i conti con un assetto consolidato negli enti locali italiani in ordine al modo di intendere ruolo e funzioni del Segretario comunale e provinciale, ad opera innanzitutto dei Segretari medesimi, tale da rendere improbabile l'affermarsi di modelli spiccatamente eccentrici ed anomali...

3. *La "saldatura" tra le sentenze n. 23 del 2019 e n. 95 del 2021 della Corte costituzionale: le conseguenze della mancata conferma nell'incarico*

La critica maggiormente calzante che può essere mossa alla sent. n. 23 del 2019 ed alla configurazione in essa contenuta dello *status* giuridico del Segretario comunale e provinciale attiene, a ben vedere, alla omissione di un aspetto essenziale per assicurare che il Segretario possa effettivamente operare quale organo di consulenza giuridica dell'ente locale, con il *plus* di autorevolezza e di efficacia derivante dall'essere stato scelto dallo stesso vertice politico dell'ente (in una cerchia di soggetti dotati di ben precise caratteristiche professionali, quali gli iscritti all'albo nazionale), ma al tempo stesso con la sicurezza che il suo futuro professionale ed economico non sia totalmente dipendente dal proprio "committente".

Si tratta infatti di assicurare che il venir meno dell'incarico non equivalga ad una sorta di "risoluzione contrattuale" che riconsegna il Segretario alle opportunità (ed alle incertezze) del "mercato", secondo

²⁶ Fino a potersi affermare che si possono dare tanti Segretari comunali quanti sono i diversi ordinamenti comunali... In questo senso, con voluta forzatura ma in-dubbia efficacia, G. SCACCIA, *Spoils System e giurisprudenza costituzionale*, cit., 82.

un modello da “libera professione” che pure è stato presente nella storia dell’istituto segretariale ma che è stato ben presto superato dalla legislazione di settore²⁷ e, ciò che più conta, non appare coerente con il complessivo quadro normativo vigente e le sue ispirazioni di fondo.

Il punto nodale appare essere quello delle conseguenze della decadenza dall’incarico segretariale conseguente alla cessazione del mandato del Sindaco o del Presidente della Provincia e alla possibilità che un diverso Segretario venga nominato dall’amministrazione subentrante.

Si può anche comprendere per quali ragioni la sent. n. 23 del 2019 abbia glissato su questo aspetto, limitandosi ad osservare che il Segretario resta “iscritto all’albo dopo la mancata conferma [e] restando perciò a disposizione per successivi incarichi”²⁸; è l’ordinamento giuridico vigente – riferibile con certezza alle sole Regioni a statuto ordinario, è però il caso di precisare subito – a prevedere, attraverso il meccanismo della messa in disponibilità biennale del Segretario non confermato²⁹ e, successivamente al decorso del biennio, attraverso la sua collocazione d’ufficio in mobilità presso altre pubbliche amministrazioni “nella piena salvaguardia della posizione giuridica ed economica”³⁰, la salvaguardia di una posizione funzionale ed economica che presidia, indirettamente, l’autonomia di giudizio del Segretario in carica nel momento in cui è chiamato ad esprimere le proprie valutazioni sugli atti (o sui progetti di atti) dell’Amministrazione comunale o provinciale.

Va però osservato che il punto di equilibrio che ha consentito alla Corte costituzionale di ritenere la disciplina relativa alla nomina ed alla decadenza dei Segretari comunali e provinciali esente da vizi di legitti-

²⁷ L’insufficiente qualificazione del rapporto di lavoro del Segretario comunale quale “locazione d’opera regolata dal diritto privato” nell’ordinamento comunale del 1889 è sottolineata da C. MEOLI, *Segretario comunale e provinciale*, cit., par. 1. Il punto di svolta è rappresentato dalla legge 7 maggio 1902, n. 144, la quale prevedeva la stabilità del Segretario comunale, dopo un quadriennio di prova, nonché una particolare procedura per la rimozione dello stesso “per giustificati motivi”, sindacabili in sede giurisdizionale. Le innovazioni complessive apportate dalla legge del 1888 all’ordinamento degli enti locali – definite “uno scossone di portata storica” – all’interno delle quali si colloca la regolamentazione della figura del Segretario comunale, sono comunque sottolineate da G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana*, cit., 152 s. Sull’evoluzione della figura segretariale tra unificazione e fascismo, cfr. L.M. LEONARDIS, *L’età liberale*, in AA.VV. (a cura di O. GASPARI, S. SEPE), *I Segretari comunali. Una storia dell’Italia contemporanea*, cit., 62 s.

²⁸ N. 4 del *Considerato in diritto*.

²⁹ Art. 101.1-2 del d.lgs. n. 267 del 2000.

³⁰ Art. 101.4 del d.lgs. n. 267 del 2000.

mità costituzionale non può, per un punto centrale come quello relativo alle conseguenze della mancata conferma, poggiare solo su di una – pur apprezzabile – opzione legislativa. In questo senso, finché si resta all'interno del sistema di reclutamento, nomina e decadenza accolto in questo momento storico dal legislatore per la figura in analisi ed imperniato sull'appartenenza del Segretario al *genus* del pubblico impiego, la previsione di una garanzia “post-mandato” risponde ad un'esigenza costituzionalmente fondata.

Nella sent. n. 95 del 2021 la Corte costituzionale ha almeno parzialmente chiarito l'ambiguità che residuava dalla precedente pronuncia, dichiarando l'illegittimità costituzionale della soluzione normativa accolta nella legislazione della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*³¹ che aveva previsto³², per i soli Segretari degli enti locali operanti nella Provincia autonoma di Trento³³, un ordinamento nel quale nulla si prevedeva in ordine alla sorte del Segretario non confermato o revocato. La Corte, rileggendo nell'occasione la precedente sent. n. 23 del 2019 alla luce del caso trentino sottoposto al suo esame, ha modo di sottolineare come la disciplina dell'art. 101 del d.lgs. n. 267 del 2001 entri a far parte integrante della “complessiva condizione di equilibrio” da considerarsi essenziale per la delicatezza dei compiti svolti dai Segretari comunali e provinciali, indipendentemente dalla loro qualificazione come dipendenti statali, come è per le Regioni a statuto ordinario, o come dipendenti dell'ente locale, come avviene per l'ordinamento dei Segretari comunali nella Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*³⁴.

³¹ Si ricordi come un precedente tentativo di intervento sullo *status* dei Segretari comunali realizzato con legge regionale era stato dichiarato incostituzionale con la sent. n. 132 del 2006 della Corte costituzionale, per violazione del riparto di competenza operato dallo statuto regionale di autonomia che affida alla competenza delle Regione la competenza in materia; competenza non delegabile ai Consigli provinciali di Trento e Bolzano. La rigidità del riparto di competenze tra Regione e Province insita nella lettura offerta nell'occasione dalla Corte costituzionale è evidenziata da P. GIANCASPERO, *Ordinamento e disciplina del personale degli enti locali in Trentino-Alto Adige e assetto delle fonti normative regionali e provinciali*, in *Le Regioni*, 2006, 1012.

³² Legge regionale 16 dicembre 2019, n. 8 che aveva introdotto l'art. 148-*bis* nella legge regionale 3 maggio 2018, n. 2 (Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/*Südtirol*).

³³ Nel n. 9 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 95 del 2021 la Corte rileva criticamente la parzialità della scelta normativa effettuata in presenza di una potestà ordinamentale che “proprio in quanto tale, dovrebbe invece assicurare un assetto tendenzialmente unitario nell'intera Regione autonoma”. In assenza di specifiche censure del ricorrente sul punto, l'affermazione non viene condotta ad ulteriori conseguenze.

³⁴ N. 6.2 del *Considerato in diritto*.

È il caso di sottolineare come la sentenza evidenzi, sul punto, il contrasto della soluzione normativa trentina con i principi presidiati dall'art. 97 Cost., utilizzando, quindi, un parametro di portata generale destinato a valere ben oltre la configurazione della potestà normativa regionale in materia di ordinamento degli uffici *ex art. 4 dello Statuto regionale di autonomia*³⁵.

Sempre utilizzando parametri di portata generale riconducibili all'art. 97 Cost., nella sent. n. 95 del 2021 la Corte dichiara illegittima anche la disciplina attinente alla procedura di revoca in corso di mandato del Segretario comunale operante nella Provincia di Trento, sottolineando, in particolare, l'insufficiente definizione degli elementi garantistici della procedura³⁶. In questo caso è interessante osservare come la Corte richiami come termine di confronto (adeguato rispetto al parametro costituzionale in gioco) l'irrevocabilità *ad nutum* dell'incarico durante il mandato e la stabilità dello *status* giuridico ed economico e del rapporto d'ufficio previsto dalla legislazione nazionale a presidio della funzione segretariale. Ancora una volta, disciplina "nazionale" e disciplina locale si pongono in rapporto dialettico, essendo in questo caso più marcata l'influenza – se non il carattere di vero e proprio modello a valenza parametrica – che la soluzione accolta nel testo unico dell'ordinamento degli enti locali realizza nei confronti dello specifico ordinamento differenziato.

4. *I Segretari comunali e provinciali tra "diritto comune" e "diritto speciale" (nelle Regioni ad autonomia differenziata): profili sistematici*

Come si è cercato di evidenziare con riferimento al tema della decadenza dall'incarico segretariale, la sent. n. 95 del 2021 offre apprez-

³⁵ L'importanza della "stabilità" della posizione dei Segretari "che li ponga al riparo da possibili arbitri", era già stata evidenziata da quello che costituisce il precedente "storico" della Corte costituzionale in materia di Segretari comunali e provinciali prima del gruppo di pronunce avviato dalla sent. n. 23 del 2019. Si tratta della sent. n. 52 del 1969 (in particolare, cfr. n. 4 del *Considerato in diritto*).

³⁶ N. 6.2 del *Considerato in diritto*. Il rispetto del principio del giusto procedimento nei procedimenti di revoca dall'incarico dirigenziale in genere come elemento distintivo rilevante rispetto ai casi assoggettati a *spoils system* è evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale. Cfr. sent. n. 390 del 2008 della Corte costituzionale e sul punto l'analisi di S. DE GÖTZEN, *Lo status di «neutralità» dei componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali li pone al di fuori dello spoils system*, in *Le Regioni*, 2009, 419 ss.

zabilmente un'interpretazione, per così dire, autentica del precedente rappresentato dalla sent. n. 23 del 2019, utilizzando l'esperienza di una Regione speciale per chiarire un principio di portata generale.

Vi sono però altre affermazioni contenute nella medesima pronuncia per le quali si pone in termini più problematici la questione della loro estensibilità oltre i confini dell'ordinamento della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e delle Regioni ad autonomia differenziata in genere, nonché quella del fondamento normativo su cui tali affermazioni sono destinate ad operare nell'esperienza delle Regioni speciali. È evidente, infatti, che altre saranno le considerazioni da farsi in ordine alla grado di generalizzazione delle affermazioni della Corte a seconda che esse siano dedotte da precetti della Costituzione validi in modo indifferenziato per l'intero ordinamento repubblicano o siano tratte da disposizioni contenute negli statuti costituzionali di autonomia speciale ovvero ancora si pongano come limiti sub-costituzionali allo svolgimento della potestà normativa regionale; limiti dagli statuti costituzionali di autonomia previsti ed abilitati ad operare.

Le risposte a molti dei problemi che si pongono a tale riguardo sono peraltro legate alla ricostruzione che si dia dell'ampiezza della potestà ordinamentale in tema di enti locali che la l. cost. n. 2 del 1993 ha riconosciuto a tutte le autonomie speciali. Il punto di partenza dal quale si traggono le mosse in questa sede è che comunque tale potestà rappresenti una forma più ampia di autonomia delle Regioni speciali rispetto a quelle ordinarie – astrette dalla competenza legislativa esclusiva statale *ex art. 117*, secondo comma, lett. *p*) Cost. – e che quindi essa non sia stata incisa dalla clausola di equiparazione *ex art. 10* della l. cost. n. 3 del 2001³⁷. Al tempo stesso, tale potestà ordinamentale non costituisce un “compartimento stagno” del tutto privo di collegamenti con il regime generale degli enti locali e ciò in forza del limite dei principi generali dell'ordinamento che costituisce il tramite tra i due sottosistemi (delle Regioni ordinarie e delle Regioni speciali) del sistema dell'ordinamento repubblicano³⁸.

³⁷ Sui limiti di operatività della clausola di equiparazione nei confronti delle competenze legislative delle Regioni speciali, cfr., in generale, S. MANGIAMELI, *L'autonomia regionale speciale nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 153 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*⁴; Torino, 2019, 276 s.

³⁸ Cfr., sul punto, A. D'ATENA, *Le Regioni speciali ed i “loro” enti locali, dopo la riforma del titolo V*, in *www.issirfa.cnr.it, Studi ed interventi* (marzo 2003), par. 5 (ora

Con riferimento al tema specifico dell'ordinamento dei Segretari comunali e provinciali, è poi da segnalare l'assenza di una disciplina univoca ed omogenea tra le diverse Regioni speciali, essendosi anzi rilevato in tale materia uno dei picchi di differenziazione tra le diverse esperienze regionali³⁹, con una posizione più avanzata delle Regioni Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, le quali hanno da tempo "regionalizzato" la figura del Segretario⁴⁰ ed una posizione decisamente più "attendista" delle Regioni Sardegna e Sicilia, per le quali ha prevalso probabilmente l'opzione pragmatica di attendere una trasformazione complessiva dell'ordinamento degli enti locali nella stessa legislazione statale prima di incidere significativamente su tale delicata figura di raccordo tra ordinamento statale ed ordinamento regionale e locale⁴¹. Nel mezzo, per così dire, si colloca la posizione

in ID., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, 178 s.); ID., *Diritto regionale*, cit., 282.

³⁹ Cfr. L. CASTELLI, *La differenziazione dell'ordinamento locale nelle Regioni a statuto speciale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, vol. I, Milano, 2015, 473 ss.

⁴⁰ L'evoluzione storica della disciplina dei Segretari comunali in Alto Adige, caratterizzata sin dalle origini da non poche peculiarità, sono ripercorse da A. DI MICHELE, *I segretari comunali in Alto Adige tra Italia liberale, fascismo e Repubblica*, in AA.VV. (a cura di H. OBERMAIR, S. RISSE, C. ROMEO), *Regionale Zivilgesellschaft in Bewegung. Cittadini innanzi tutto. Festchrift für/Scritti in onore di Hans Heiss*, Vienna-Bolzano, 2012, 402 ss. In particolare, è da ricordare come già con il decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 dicembre 1946, n. 569 viene istituito in Alto Adige un ruolo speciale locale dei Segretari comunali. La l.r. n. 118 del 1972 (art. 21 e seguenti) ha poi disposto il passaggio dei Segretari comunali nella Regione alle dipendenze organiche dei Comuni. La presenza di una serie di incongruenze nell'ordinamento dei Segretari comunali regionalizzati rispetto alle innovazioni della l. n. 127 del 1997 per le Regioni ordinarie era stato sottolineato da D. BORGONOVO RE, *Politica e amministrazione nei Comuni della Regione Trentino-Alto Adige*, in *Le Regioni*, 2001, 97.

La regionalizzazione dei Segretari comunali in Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* è stata realizzata con l.r. n. 46 del 1998. Si veda anche in tema di reclutamento dei Segretari la recente l.r. n. 14 del 2019.

⁴¹ La "ritrosia" e le "auto-limitazioni" della Regione Sardegna ad esercitare le proprie competenze legislative ordinarie in tema di enti locali sono evidenziate da L. BUFFONI, *L'ordinamento degli enti locali nella Regione Sardegna*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, che sottolinea come l'omologazione del diritto speciale degli enti locali sardi al diritto generale sia da ritenere il frutto di "una autonoma decisione politica regionale". Tale situazione non è stata modificata a seguito dell'entrata in vigore della l. r. n. 2 del 2016 (7 ss.).

Il carattere frammentario e scarsamente coordinato delle disposizioni che compongono l'*Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione Siciliana* (c.d. O.R.EE.LL.), nonostante le potenzialità offerte dalle previsioni degli artt. 14, lett. p) e

della Regione Friuli-Venezia Giulia, oggetto della recente censura operata dalla sent. n. 167 del 2021 della Corte costituzionale, sulla quale ci si soffermerà in seguito⁴².

5. *Problemi specifici dell'ordinamento dei Segretari comunali e provinciali nel confronto tra Regioni speciali e Regioni ordinarie*

Ancora una volta la sent. n. 95 del 2021 assume un valore paradigmatico in ordine ai limiti di confrontabilità tra i modelli di disciplina dell'ordinamento dei Segretari comunali e provinciali tra Regioni ordinarie (e, conseguentemente, disciplina legislativa statale di *status* e funzioni del Segretario) e Regioni speciali.

Il profilo che viene in evidenza è quello simmetrico rispetto alle cause di estinzione (decadenza e revoca) dell'incarico precedentemente considerate, ovvero quello della procedura di selezione e nomina del Segretario. Come si è accennato in precedenza, la sent. n. 23 del 2019 non si era occupata del punto, essendo state dichiarate inammissibili per difetto di rilevanza le questioni sollevate in via incidentale dal Tribunale di Brescia. La sent. n. 95 del 2021, resa in un giudizio in via principale, non ha incontrato questo tipo di angustie processuali, consentendo alla Corte di pronunciarsi su di un aspetto altrettanto centrale, rispetto a quello del momento terminale dell'incarico, dello *status* del Segretario comunale e provinciale, ovvero i presupposti di accesso all'incarico in questione⁴³.

15 dello Statuto, è rilevato da R. DI MARIA, *Le funzioni amministrative*, in AA.VV. (a cura di A. RUGGERI, G. VERDE, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, 258 ss. Le potenzialità di tali previsioni ed i problemi della loro attuazione emergono, del resto, sin dalle prime esperienze dell'autonomia siciliana: cfr., per tutti, V. CRISAFULLI, *Autonomia regionale e ordinamento amministrativo in Sicilia*, in *Giur. completa Corte Suprema Cass.*, 1951, ripubblicato in ID., *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 195 ss., specie per la impegnatività e la problematicità di attuazione della nozione di "ordinamento" degli enti locali.

⁴² Vale la pena di sottolineare subito, comunque, l'atteggiamento "attendista" sull'ordinamento generale dei Segretari comunali che la Regione Friuli Venezia Giulia condivide con le Regioni Sardegna e Sicilia; atteggiamento evidenziato dalla formula d'esordio dell'art. 1 della legge n. 9 del 2020: "fino alla riforma dell'ordinamento dei segretari comunali del Friuli Venezia Giulia e, comunque, non oltre dodici mesi dalla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni". A tale esordio fa poi seguito l'intervento "emergenziale" dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale con la sentenza richiamata nel testo.

⁴³ È appena il caso di sottolineare come il caso in esame sembri evidenziare con-

Venendo al punto centrale della questione, la Corte dichiara illegittimo un sistema di accesso all'albo dei Segretari comunali nella Provincia autonoma di Trento basato su di "un 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"⁴⁴. La previsione di un mero corso abilitante la cui concreta organizzazione è rimessa alla discrezionalità delle Giunte provinciali viene ritenuta infungibile rispetto al concorso – caratterizzato da una preliminare prova pubblica di selezione degli aspiranti⁴⁵ – previsto invece nella disciplina statale⁴⁶.

Sono evidenti gli aspetti applicativi dei profili sistematici richiamati nel paragrafo precedente: in forza di quale vincolo costituzionale il criterio del pubblico concorso si impone al legislatore della Provincia autonoma di Trento, determinando l'illegittimità costituzionale di una scelta divergente come quella del corso-concorso?

Accennando alle diverse ipotesi, si può partire da quella più radicale e che, forse, è sottesa al pensiero della Corte: la necessità, per vincolo costituzionale discendente dagli articoli 51, primo comma, e 97 Cost., del pubblico concorso (inteso come necessariamente compren-

cretamente i vantaggi di una ricostruzione in termini, per così dire, di "polizia costituzionale" del giudizio in via principale, quando l'iniziativa proviene dallo Stato. Sul punto, si veda la recente rivalutazione del carattere obiettivo e neutro di tale giudizio realizzata da C. CARUSO, *La garanzia dell'unità della Repubblica. Studio sul giudizio di legittimità in via principale*, Bologna, 2020. Affinché non risulti troppo ampio il divario con la posizione costituzionale delle Regioni, allorché queste assumono il ruolo di soggetti ricorrenti, diventa centrale l'approfondimento della ormai nota nozione di "ridondanza". Sulle recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale in tema, cfr. C. PADULA, *Aggiornamenti in tema di ridondanza*, in *Le Regioni*, 2019, 737 ss.

⁴⁴ N. 6.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁵ Su questo elemento differenziale del concorso vero e proprio rispetto al corso-concorso, cfr. la sent. n. 30 del 2012 della Corte costituzionale, richiamata nella pronuncia in esame. Il carattere concorsuale (ed in particolare concorsuale nazionale) della procedura di selezione dei Segretari era stato individuato come elemento caratterizzante della disciplina dell'istituto nella già ricordata sent. n. 52 del 1969 (in particolare, cfr. il n. 4 del *Considerato in diritto*). Rilievi critici nei confronti del concorso "ministeriale" e, più ampiamente, della configurazione del Segretario come funzionario statale, in riferimento agli artt. 5 e 128 Cost., erano stati avanzati nei confronti della decisione da G. GROSSO, *Il sistema di nomina dei segretari provinciali e l'autonomia locale* e G. BERTI, *Autonomia e burocrazia*, entrambi in *Giur. cost.*, 1969, rispettivamente 605 ss. e 609 ss. Cfr. anche, in precedenza e nella medesima direzione, F. BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, in *Riv. amm.*, 1959, 533 ss.

⁴⁶ Come sottolineato nel n. 6.1 del *Considerato in diritto*.

sivo di una prova pubblica di selezione iniziale), per l'accesso al percorso professionale che porterà all'eventuale incarico di Segretario comunale e provinciale⁴⁷, senza possibilità di "variazioni sul tema" legate alla potestà ordinamentale sui propri uffici e dipendenti delle Regioni ad autonomia differenziate. A tale vincolo costituzionale iniziale corrisponde, poi, quello finale, legato alla necessaria collocazione in disponibilità ed eventuale riassorbimento presso altra amministrazione del Segretario non confermato, secondo quanto già ricordato nei paragrafi precedenti.

È una prospettiva interpretativa che valorizza una lettura *magis ut valeat* del principio del concorso pubblico (inteso in modo rigoroso) agli uffici pubblici, ivi compreso quello di Segretario comunale e provinciale. Al di là degli intuibili pregi, in termini garantistici e di trasparenza, che essa presenta, qualche dubbio l'interprete deve però porlo in relazione ai seguenti profili: tale lettura ipostatizza una figura del Segretario comunale come dipendente pubblico che non trova un univoco fondamento costituzionale e che la storia dell'Amministrazione italiana dimostra non essere l'unica soluzione possibile, ancorché essa si sia affermata – non senza significative varianti al suo interno – a partire da un certo momento in poi della legislazione ordinamentale degli enti locali italiani⁴⁸.

Se non si vuole ritenere che sia direttamente la Costituzione ad imporre il concorso pubblico per l'accesso a questo tipo di pubblico ufficio, si potrebbe affermare che la Costituzione stessa riservi alla competenza legislativa statale la conformazione dei modi di accesso alla carriera di Segretario comunale e provinciale, essendo inibito un

⁴⁷ Secondo una sequenza Concorso pubblico nazionale - Corso - Abilitazione - Iscrizione all'albo che è dato riscontrare nell'art. 98 del d.lgs. n. 267 del 2000 e che è richiamato nel n. 4.1 del *Considerato in diritto* della sent. n. 95 del 2021 (alla quale si rinvia anche per il riferimento alle procedure semplificate introdotte dalla normativa statale recente).

⁴⁸ Si ricordi la già menzionata legge 7 maggio 1902, n. 144, ulteriormente perfezionata, per quanto riguarda il pubblico concorso come soluzione obbligatoria per la nomina del Segretario, dal r.d. 12 febbraio 1911, n. 297, come ricordato da L.M. LEONARDIS, *L'età liberale*, cit., 68. La pluralità di soluzioni normative possibili in ordine alla configurazione del Segretario, in relazione ai caratteri della disciplina generale dell'ordinamento degli enti locali (ed ai vincoli costituzionali di questa) sono state ben presto evidenziate nella riflessione successiva all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Cfr., in particolare, M.S. GIANNINI, *Autonomie locali e funzionari guarentigati*, in *Nuova Rass.*, 1949, 415 ss.; F. BENVENUTI, *Per una nuova legge comunale e provinciale*, cit., 541.

intervento di altre fonti in materia. In questa prospettiva, il legislatore statale potrebbe configurare, pur sempre nel rispetto dei vincoli di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione (nella quale il Segretario è chiamato comunque ad inserirsi), le modalità di accesso alla "carriera" e potrebbe assumere rilevanza, semmai, l'elaborazione giurisprudenziale in tema di incarichi "apicali" e di vertice nella pubblica amministrazione⁴⁹. Se si accedesse a questa linea ricostruttiva, tuttavia, anche le conclusioni della sent. n. 95 del 2021 in tema di garanzia del Segretario comunale e provinciale alla fine del suo mandato andrebbero rivedute: se, in ipotesi, il legislatore statale accentuasse l'estraneità della figura segretariale dai ruoli della Pubblica Amministrazione, configurando il Segretario, ad esempio, come un appartenente ad un ordine professionale, difficilmente potrebbe mantenersi immutata l'esigenza di garanzia della stabilità lavorativa sottesa alle sentenze n. 95 del 2021 e, prima ancora, alla *ratio* della sent. n. 23 del 2019.

Ci troviamo, però, di fronte ad una lettura che deve confrontarsi con la più volte ricordata potestà normativa primaria in tema di ordinamento degli enti locali e del personale di questi attribuita alle Regioni speciali: almeno con riferimento a talune Regioni ad autonomia differenziata, la ricompressione dello *status* (e, quindi, delle modalità di accesso alla funzione) del Segretario comunale e provinciale nella potestà legislativa regionale è un dato acquisito e se ciò non si è verificato per altre autonomie differenziate sembra essere per una "autolimitazione" delle Regioni stesse più che per un vincolo costituzionale esterno. Ciò che più conta, ai nostri fini, è che la materia sembrerebbe essere – a muoversi in questa prospettiva – di competenza regionale e non statale⁵⁰.

⁴⁹ Sui caratteri di tali figure apicali e la necessaria distinzione dalle figure tecnico professionali (non soggette a *spoils system*), si veda F.G. SCOCA, *Politica e amministrazione nelle sentenze sullo spoils system*, in *Giur. cost.*, 2007, 1016 (a commento della sent. n. 103 del 2007 della Corte costituzionale); S. DE GÖTZEN, *Lo status di «neutralità» dei componenti dei collegi sindacali delle aziende sanitarie locali li pone al di fuori dello spoils system*, cit., 407 ss.; ID. *Funzioni tecniche di attuazione dell'indirizzo politico e sottrazione del dirigente al regime dello spoils system: il Comandante regionale dei vigili del fuoco nella Regione Valle d'Aosta e i principi della dottrina della Corte costituzionale in materia di spoils system* (nota a C. cost. sent. n. 52 del 2017), in *Le Regioni*, 2017, 825 ss., con utili riferimenti alla casistica affrontata dalla Corte ed ai *tests* di giudizio elaborati dalla stessa (831).

⁵⁰ Per una piena disponibilità della figura segretariale da parte dei legislatori regionali speciali "non essendo certamente da considerarsi né principio generale dell'or-

La circostanza per cui la regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol* ha deciso di conservare “la figura del segretario comunale secondo il modello contenuto nella vigente legislazione statale, caratterizzato dalle relative funzioni di controllo e garanzia”⁵¹, prevedendo sì la regionalizzazione del rapporto di lavoro dei Segretari ma mantenendolo nell’alveo del pubblico impiego, sulla base un contratto a tempo indeterminato, ha evitato in concreto che la Corte dovesse affrontare “il caso limite”: una radicale trasformazione – se non la soppressione della figura – dello *status* dei Segretari, recidendo il loro legame con il pubblico impiego ed i vincoli costituzionali conseguenti.

Ma come si è ricordato in precedenza, la potestà ordinamentale delle Regioni speciali in tema di enti locali non è un blocco separato dal contesto generale dell’ordinamento repubblicano. Anche se non venisse in rilievo lo specifico limite dei principi generali dell’ordinamento giuridico sul quale ora ci si soffermerà brevemente, potrebbe ritenersi operante una clausola di omogeneità, evocata dal limite di “armonia con la Costituzione” presente nelle disposizioni degli statuti speciali istitutivi della potestà legislativa primaria⁵²; limite essenziale alla configurazione unitaria dell’ordinamento della Repubblica in tutti i suoi elementi costitutivi⁵³. In questa prospettiva, la figura del Segretario, “al netto” delle diverse possibili configurazioni nelle Regioni a statuto speciale, integrebbe un elemento unificante del sistema di amministrazione degli enti locali italiani, chiamato a realizzare il più volte ricordato “punto di equilibrio” tra garanzia di autoamministrazione e salvaguardia delle esigenze di legalità nell’azione amministrativa.

Può peraltro sorgere qualche perplessità in ordine alla qualificazione del Segretario comunale e provinciale come istituto talmente si-

dinamento, né principio di grande riforma la perdurante statizzazione di tali funzionari”, cfr. G. PASTORI, *La potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali: tra la l. 142/1990 e la l.c. 2/1993*, in *Le Regioni*, 1994, 669.

⁵¹ N. 6.1 del *Considerato in diritto* della sent. n. 59 del 2021.

⁵² Art. 4 Statuto Friuli Venezia Giulia; Art. 3 Statuto Sardegna; Art. 4 Statuto Trentino-Alto Adige/*Südtirol*; Art. 2 Statuto Valle d’Aosta/ *Vallée d’Aoste*. Sulle caratteristiche ed i problemi posti dagli articoli 14 e 15 Statuto Sicilia si rinvia ai richiami svolti a nota 41.

⁵³ Sul significato e sul ruolo della clausola di omogeneità negli ordinamenti federali ed in quello europeo, cfr. ora l’analisi di G. DELLEDONNE, *L’omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Napoli, 2017. In precedenza, con particolare riferimento all’ordinamento europeo, S. MANGIAMELI, *La clausola di omogeneità nel trattato sull’Unione europea e nella Costituzione europea*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *L’ordinamento europeo - I principi dell’Unione*, Milano, 2006, 1 ss.

gnificante e caratterizzante l'ordinamento complessivo da essere in grado di integrare addirittura la clausola di omogeneità sopra menzionata. Sotto questo punto di vista, il riferimento ad essa può apparire incongruo e comportante, anzi, il rischio di far scivolare l'omogeneità verso una potenzialità uniformatrice degli ordinamenti composti anche al di là del caso di specie qui considerato mentre è bene che essa mantenga una estensione limitata e collegata a tratti incisivamente identificativi dell'ordinamento costituzionale complessivo, per i quali non sono possibili scelte divergenti degli ordinamenti parziali.

L'attenzione deve andare, piuttosto e più utilmente, ad una potestà pur sempre uniformatrice ma di portata più ampia come quella che si esprime attraverso il limite dei principi generali dell'ordinamento; limite che, come è noto, caratterizza la potestà legislativa regionale primaria (ivi compresa quella in materia di ordinamento degli enti locali) e che è richiamato congiuntamente ai vincoli costituzionali *ex art. 3, 51, primo comma, e 97 Cost.* dalla sent. n. 95 del 2021. In realtà, in tale pronuncia il riferimento ai principi generali dell'ordinamento come limite alla plasmabilità del legislatore di autonomia della figura del Segretario resta piuttosto sotto traccia, risultando maggiormente valorizzati nella motivazione della decisione i principi direttamente discendenti dalla Costituzione in tema di organizzazione dei pubblici uffici.

È invece nella successiva sent. n. 167 del 2021 – che dichiara illegittimo un tentativo della Regione Friuli-Venezia Giulia di attribuire incarichi di reggenza temporanea delle sedi di Segretario comunale a dipendenti di ruolo degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale (in possesso dei requisiti all'accesso alla qualifica di segretario comunale secondo l'ordinamento regionale) scelti dai Sindaci su terne di candidati – che il limite dei principi generali dell'ordinamento viene valorizzato e fatto operare, anzi, in modo abbastanza *tranchant*: la disposizione viene infatti dichiarata incostituzionale non tanto per l'aggiramento della regola costituzionale del pubblico concorso ma poiché incidendo nella materia “ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni” “l'esercizio di tale competenza deve avvenire in armonia con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica. Tra di essi rientra quello per cui l'attribuzione e la ripartizione dei compiti istituzionali dei funzionari statali spetta al legislatore statale. Prevedendo e disciplinando, dunque, l'attribuzione transitoria delle funzioni vicarie del segretario comunale, funzionario del Ministero dell'interno (sent. n. 23 del 2019) ai «dipendenti di ruolo

degli enti del Comparto unico del pubblico impiego regionale e locale», la Regione ha violato tale principio, eccedendo dal limite imposto dallo statuto”⁵⁴.

La lunga citazione si giustifica perché ci troviamo di fronte ad una decisa valorizzazione del limite dei principi generali dell’ordinamento che, come è stato osservato, hanno storicamente mantenuto una posizione di secondo piano nella configurazione giurisprudenziale dei limiti alla potestà ordinamentale degli enti locali da parte delle Regioni speciali, passata principalmente attraverso il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale ed il forse ancora più potente strumento di condizionamento delle competenze regionali rappresentato dal coordinamento della finanza pubblica⁵⁵.

La valorizzazione del limite in questione – se verrà confermata dalla giurisprudenza costituzionale futura – presenta alcuni possibili vantaggi: nonostante le apparenze, trattandosi di un limite sub-costituzionale e derivante dalle linee di tendenza dell’ordinamento vigente⁵⁶ esso si presta ad una verificabilità, sulla base di un onere di motivazione da parte di chi lo invoca, più stringente di letture generalizzanti di vincoli costituzionali quali la ragionevolezza della scelta legislativa

⁵⁴ N. 6 del *Considerato in Diritto*.

⁵⁵ Per tale osservazione cfr. A. GENTILINI, *Ordinamento, funzioni non fondamentali e mutamento delle circoscrizioni degli enti locali*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI), *Il riparto delle competenze nell’esperienza italiana tra materie e politiche pubbliche*, Milano, 2020, 341.

⁵⁶ Il ruolo “attivo” e conformatore dei principi dell’ordinamento da parte del legislatore è stato evidenziato in termini che restano imprescindibili da V. CRISAFULLI, *Per la determinazione del concetto dei principi generali del diritto*, in *Riv. intern. fil. dir.*, 1941, 166 ss. (studio recentemente ripubblicato in *Lo Stato*, 2020), criticando una impostazione limitativa tendente ad identificare i principi con quelli ricavabili in via induttiva (53 ss.) e, ciò che più conta, dotati della medesima forza giuridica delle norme dalle quali sono tratti. L’efficacia vincolante nei confronti dell’interprete di tali principi legislativamente posti, già presente in V. CRISAFULLI, *A proposito dei principi generali del diritto e di una loro enunciazione legislativa*, in *Jus*, 1940, 193 ss., diverrà più evidente in regime di Costituzione rigida: cfr., sul punto, V. CRISAFULLI, *Sui principi generali e norme programmatiche*, in AA.VV., *Scritti in memoria di L. Cosattini*, 1948, ripubblicato in *Id.*, *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., 27 ss. Sulla triplice natura dei principi generali dell’ordinamento di *criterio per l’interpretazione*; di *direttiva di svolgimento delle attività applicativa* (compresa quella legislativa) e, ciò che più rileva ai fini dell’analisi qui svolta, di *limite a determinate manifestazioni normative*, cfr. F. SORRENTINO, *I principi generali dell’ordinamento nell’interpretazione e nell’applicazione del diritto*, in *Dir. soc.*, 1987, 181 ss. (198 per un espresso riferimento ai principi generale limite della potestà legislativa primaria delle Regioni speciali).

od il buon andamento della Pubblica Amministrazione⁵⁷. In secondo luogo, la valorizzazione dell'opera di configurazione dei principi dell'ordinamento da parte del legislatore, nel corso del tempo, pur con la necessaria ed imprescindibile intermediazione del sistema normativo⁵⁸, consente una loro modulabilità diacronica ed, in questo senso, contrariamente ad una miope visione a-storica degli stessi, una evoluzione conforme alle esigenze di regolazione del corpo sociale, secondo una *ratio* ed, in ultima analisi, una concretezza (verificabile in giudizio...) del limite operante nei confronti della potestà primaria regionale.

Al tempo stesso, non possono sfuggire le difficoltà (che possono divenire rischi) dell'utilizzazione di tale limite con riferimento al tema qui considerato: in primo luogo, la difficoltà di individuare principi generali in una materia – come quella dello *status* dei Segretari comunali e provinciali – non solo (e non tanto) da sempre “mobile” nella tradizione legislativa italiana ma, ciò che rileva per non cadere in contraddizione con quanto appena sopra rilevato sul pregio della modulabilità del limite, talvolta oggetto di interventi nella legislazione statale estemporanei e non perfettamente meditati⁵⁹. Secondariamente, non può sfuggire la difficoltà di circoscrivere la portata del limite in assenza di uno *status* unitario del Segretario comunale e provinciale, tra ordinamento “comune” ed ordinamenti differenziati. In particolare, la presenza di esperienze di ordinamenti speciali nei quali da tempo è stata realizzata la “regionalizzazione” della disciplina dei Segretari comunali e provinciali non può non operare restrittivamente in ordine all'identi-

⁵⁷ Come acutamente osservato da G. Grottanelli De' Santi, *Perequazione, eguaglianza e principi dell'ordinamento*, in *Giur. cost.*, 1978, I, 715. La necessità di una lettura restrittiva dei limiti desumibili dall'art. 3 Cost., in presenza di una potestà legislativa regionale in una data materia, pena la perdita di senso della stessa attribuzione costituzionale di competenza all'ente territoriale, è sottolineata da A. D'Atena, *Regioni, eguaglianza e coerenza dell'ordinamento (alla ricerca di principi generali in materia di indicizzazione delle retribuzioni)*, in *Giur. cost.*, 1977, 1281 ss. (ora in Id. *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, 180 ss.)

⁵⁸ Tale elemento, intrinsecamente collegato alla natura del limite dei principi, è giustamente sottolineato da A. D'Atena, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, 88; Id., *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, 1973, 969 ss. (ora in Id., *Costituzione e Regioni*, cit., 141).

⁵⁹ Come testimoniato, in epoca recente, dalle ricordate vicende relative alla soppressione dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei Segretari e della S.S.P.A.L. L'auspicio di un approccio legislativo organico alla disciplina della figura segretariale è però risalente nel tempo. Cfr., ad esempio, L. Giovenco, *Segretario comunale e provinciale*, in *N. ssimo Dig. it.*, vol. XVI, Torino, 1969, 933.

ficazione di principi generali comuni ai diversi gradi di differenziazione dell'autonomia regionale. Di qui, probabilmente, la scelta di accentuare la portata dei vincoli direttamente costituzionali nella sent. n. 51 del 2021, riferita proprio ad una Regione nella quale la regionalizzazione è stata compiuta, così come il carattere perentorio dell'identificazione tra segretario comunale e funzionario statale dipendente dal Ministero dell'Interno ad opera della sent. n. 167 del 2021.

6. *Il Segretario comunale ed i principi generali dell'ordinamento*

Nonostante gli elementi problematici appena accennati, si può comunque ritenere che la riconduzione dei problemi relativi alla qualificazione del Segretario comunale e provinciale all'interno del tema dei principi generali dell'ordinamento possa fornire un'utile chiave di lettura della figura e della sua collocazione nel variegato ordinamento delle autonomie territoriali italiane.

Il riferimento ai principi generali, correttamente intesi, permette, infatti, di inquadrare adeguatamente una figura priva di un fondamento costituzionale e che, quindi, non essendo costituzionalmente necessaria resta nella disponibilità del legislatore ordinario. Al tempo stesso, la plurisecolare storia della figura segretariale che affonda le sue radici addirittura negli ordinamenti preunitari evidenzia che ci troviamo di fronte ad un istituto di "lunga durata" che attraversa la storia dell'amministrazione e del diritto amministrativo italiano⁶⁰. Una declinazione in senso diacronico della nozione di principio generale dell'ordinamento non può non essere sensibile a questa caratteristica.

Ancora: la figura di "lungo periodo" del Segretario è mutata nel tempo a seguito di molteplici interventi di riforma legislativi, puntuali o radicali, in ciò rispondendo ad una natura dinamica e non ipostatizzata dei principi generali dell'ordinamento ricavati per induzione dalle norme effettivamente vigenti ed al tempo stesso modificabili e riconformabili dall'intervento del legislatore⁶¹. Andando maggiormente

⁶⁰ Cfr., per tutti, la specifica costante attenzione all'istituto del Segretario comunale e provinciale nell'analisi delle trasformazioni del sistema dell'amministrazione locale italiana presente in G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, cit., *passim*.

⁶¹ Cfr., ancora, V. CRISAFULLI, *A proposito dei principi generali del diritto e di una loro enunciazione legislativa*, cit., 212, per l'affermazione che spetta "pur sempre al legislatore di modificare quelli tra i principî enunciati che si rivelassero con l'andar del

in profondità, nella varietà delle soluzioni normative concretamente accolte, a volte notevolmente divergenti tra loro, l'istituto in questione mira a fornire un presidio di salvaguardia della legalità, dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione nella cellula fondamentale dell'ordinamento territoriale, ieri come oggi: l'ente locale ed, in particolare il Comune. È questo presidio di legalità nel rispetto dell'autonomia dell'ente, nella molteplicità dei punti di equilibrio possibili, che evidenzia, poi, l'eccedenza di contenuto assiologico tipica del principio generale⁶² ed in grado di fargli assumere valore parametrico nei confronti dei legislatori locali dotati di potestà primaria nei confronti dell'ordinamento dei propri enti locali. In questa prospettiva, anche quando ci si trova di fronte a Segretari non più dipendenti statali il punto di equilibrio va mantenuto e tale obiettivo, nell'attuale stato di evoluzione della materia e dei principi generali, appunto, che la caratterizzano passa necessariamente attraverso una configurazione pubblicistica della funzione, imperniata su di un concorso pubblico di accesso, uno *status* di dipendente a tempo indeterminato, garanzie di stabilità del rapporto di lavoro al venir meno del mandato. Solo una modificazione sostanziale ad opera del legislatore statale dello *status* della figura, attraverso l'introduzione di nuovi principi generali, consentirebbe anche ai legislatori locali di incidere su tali pilastri nei quali si realizza il punto di equilibrio.

Per quanto la storia abbia già mostrato molti cambiamenti nella configurazione dell'istituto che abbiamo considerato è comunque difficile pensare a radicali ulteriori trasformazioni senza mettere in discussione la sopravvivenza stessa del Segretario comunale e provinciale. E sotto questo punto di vista la capacità di resilienza della figura evidenzia come essa risponda ad un bisogno profondo del sistema autonomistico italiano, nella sua componente unitaria come in quella locale⁶³.

tempo inadeguati o insufficienti", aggiungendo la precisazione – particolarmente significativa nel 1941 – "purché nelle forme prescritte per le leggi costituzionali".

⁶² Cfr. A D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, cit., 87, richiamando l'icastica espressione di E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1949, 211 s.

⁶³ Le rilevanti conseguenze non solo di ordine normativo ma anche di tipo "culturale" nei rapporti tra Stato ed autonomie locali derivanti dall'abolizione della figura, sono ben sottolineate, con riferimento al progetto – poi naufragato – della l. n. 124 del 2015, da G. PAVANI, *Alcune riflessioni sulla figura del segretario comunale nel panorama europeo*, cit., 790.

Abstract

Il saggio prende in considerazione una serie di problemi inerenti lo *status* dei Segretari comunali e provinciali in relazione alla diversa posizione che tale figura può assumere nelle Regioni a statuto ordinario e nelle Regioni a statuto speciale. Prendendo spunto da recenti pronunce della Corte costituzionale in tema, vengono approfondite alcune questioni relative alla nomina, alla qualificazione ed alla decadenza della figura segretariale, alla ricerca di tratti necessariamente comuni o potenzialmente differenziali nella disciplina di essa nei diversi tipi di ordinamenti regionali. Ci si sofferma, in particolare, sui diversi possibili fondamenti (costituzionali o sub-costituzionali) dei tratti unitari della disciplina della figura.

The essay analyzes some problems about the communal and provincial Secretary for what concerns its legal position in ordinary or special Italian Regions. Moving from some recent judgments of Italian constitutional Court the essay focuses some questions about the nomination of the Secretary, the nature of the office and the removal from it in order to enlighten common and differential elements of this subject in different kinds of Italian Regions. A peculiar attention is given on constitutional or sub-constitutional unitary elements in the discipline of the figure.