



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ai sensi degli artt. 38 e 60 c.p.a.

sul ricorso numero di registro generale 207 del 2014, proposto da:

Ministero dell'Interno – Ex Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali – Liguria, in persona del Direttore *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

***contro***

Comune di Lerici, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avv. Marco Giannini, con domicilio eletto presso il Consiglio di Stato in Roma, Piazza Capo di Ferro, n. 13;

Comune di La Spezia, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avv. Stefano Carrabba, dall'Avv. Marcello Puliga, dall'Avv. Ettore Furia e dall'Avv. Maria Teresa Barbantini, con domicilio eletto presso l'Avv. Maria Teresa Barbantini in Roma, via Caio Mario, n. 7;

***per la riforma***

della sentenza breve del T.A.R. LIGURIA - GENOVA: SEZIONE II n. 00743/2013, resa tra le parti, concernente la convenzione di segreteria stipulata tra i Comuni di La Spezia e di Lerici per la gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Lerici e del Comune di La Spezia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2014 il Cons. Massimiliano Noccelli e uditi per le parti gli avvocati l'Avv. Scantamburlo su delega dell'Avv. Giannini, l'Avv. Puliga e l'Avvocato dello Stato Ferrante;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO e DIRITTO

1. Il Comune di La Spezia e il Comune di Lerici, con rispettive deliberazioni di Consiglio n. 40 del 30.8.2012 e n. 3015 del 17.9.2012, disponevano l'esercizio associato delle funzioni di segreteria e in data 6.11.2012 stipulavano la relativa convenzione, dandone comunicazione alla Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. 465/1997 e dell'art. 98, comma 3, del d. lgs. 267/2000.

2. Con la nota n. 0045508 dell'1.10.2012 e con la successiva nota n. 0055248 del 28.11.2012 il Ministero dell'Interno, Ex Agenzia Autonoma, rifiutava di prendere atto di tale convenzione, assumendo che ciò non fosse possibile *“ogni volta che vi sia un Comune capoluogo di provincia, considerando la complessità della gestione di tali enti che*

*necessita di una presenza costante e di un impegno maggiore da parte del segretario correlato al maggiore grado di difficoltà dei compiti assolti?*

3. Avverso i predetti provvedimenti e, per quanto occorrer possa, anche delle deliberazioni del Consiglio Nazionale di Amministrazione della Agenzia n. 164 del 27.7.2000, n. 181 del 4.4.2002 e n. 270 del 6.9.2001, il Comune di Lerici proponeva ricorso avanti al T.A.R. Liguria, assumendo che essi fossero illegittimi per violazione e falsa applicazione dell'art. 10 del d.P.R. 465/1997, dell'art. 98, comma 3, del d. lgs. 267/2000 e dei principi costituzionali in materia di autonomie locali nonché per eccesso di potere per difetto di istruttoria, per motivazione generica, astratta ed illogica, per travisamento dei fatti e manifesta ingiustizia, nonché per violazione dell'art. 10*bis* della l. 241/1990.

4. Il Comune di Lerici chiedeva, pertanto, che il T.A.R. Liguria annullasse, previa sospensione, i provvedimenti impugnati.

5. Si costituiva nel giudizio di prime cure il Ministero dell'Interno, Ex Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali, resistendo all'avversario ricorso, mentre interveniva *ad adiuvandum* in favore del ricorrente il Comune di La Spezia.

6. Il T.A.R. Liguria, con la sentenza n. 743 del 7.5.2013, accoglieva il ricorso proposto dal Comune di Lerici, annullando gli atti impugnati, sul decisivo rilievo che non si rinveniva, nell'ordinamento vigente, la fonte normativa che fondasse l'esercizio del potere rivendicato dall'amministrazione resistente.

7. Avverso tale sentenza ha proposto appello il Ministero dell'Interno, Ex Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo e ne ha chiesto, previa sospensione, la riforma, riproponendo l'eccezione di irricevibilità del ricorso, già disattesa dal primo giudice, ed assumendo nel merito l'erronea valutazione del potere esercitato dall'Autorità.

8. Si sono costituiti nel presente grado di giudizio il Comune di La Spezia e il Comune di Lerici, chiedendo entrambi di respingere l'appello del Ministero.

9. Nella camera di consiglio del 6.2.2014, fissata per l'esame dell'istanza di sospensione, il Collegio, ritenuto di poter decidere l'istanza cautelare unitamente al merito, ai sensi dell'art. 60 c.p.a., e sentite sul punto le parti, che nulla osservavano, ha trattenuto la causa in decisione.

10. L'appello del Ministero è infondato.

11. Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di irricevibilità e di improcedibilità riproposta in questa sede dal Ministero appellante.

11.1. Espone il Ministero che il Comune di Lerici, con la nota prot. n. 18045 del 31.8.2002 comunicava al Ministero dell'Interno che, con deliberazione n. 40 del 30.8.2012, era stata approvata la convenzione con il Comune di La Spezia per la gestione associata del servizio di segreteria comunale.

11.2. Il Ministero, in risposta alla citata nota, comunicava con la nota prot. n. 45508 dell'1.10.2012, ricevuta dal Comune di Lerici in data 2.10.2012 e inviata anche al Comune di La Spezia, che non sarebbe stato possibile prendere atto della convenzione tra il Comune di Lerici e altro Comune, capoluogo di provincia, *“considerando la complessità della gestione di tali enti che necessita di una presenza costante e di un impegno maggiore da parte del segretario correlato al maggior grado di difficoltà dei compiti assolti”*.

11.2. Successivamente, con nota congiunta del 7.11.2012 prot. n. 102831 per il Comune di La Spezia e n. 22745 per il Comune di Lerici, i predetti enti locali domandavano al Ministero dell'Interno di prendere atto della convenzione tra essi stipulata.

11.3. Il Ministero dell'Interno, con la nota prot. n. 55284 del 28.11.2012, confermava integralmente il contenuto della nota prot. n. 45508 del 1.10.2012 non tempestivamente impugnata, ribadendo la propria posizione in merito alla mancata

presa d'atto della convenzione stipulata fra i due Comuni, richiamando *per relationem* le ragioni già espresse con la nota prot. n. 45508 dell'1.10.2012, precedentemente trasmessa ad entrambi gli enti locali interessati.

11.4. Sostiene il Ministero appellante che la seconda nota, meramente confermativa della precedente, non può valere a sanare la mancata tempestiva impugnazione della prima nota, immediatamente lesiva degli interessi delle amministrazioni locali parti in causa.

11.5. Erroneamente il T.A.R. avrebbe quindi respinto l'eccezione di irricevibilità del ricorso notificato tardivamente, ai sensi dell'art. 35, lett. a), del d. lgs. 104/2010, poiché la notifica del ricorso è avvenuta il 7.2.2013, benché la nota del 1.10.2012, con la quale l'Amministrazione ha inviato al Comune di Lerici l'atto di diniego del convenzionamento tra quest'ultimo e il Comune di La Spezia, sia stata ricevuta il 2.1.2012.

11.6. Il T.A.R. ligure, nel respingere la proposta eccezione, ha rilevato che con la prima nota il Ministero si era pronunciato negativamente solo sulla deliberazione del Consiglio comunale di Lerici e non già sulla convenzione sottoscritta dai Comuni parti in causa.

12. Ritiene il Collegio che il rilievo del primo giudice sia esatto e immune da censura.

12.1. Valga al riguardo osservare che la prima nota del Ministero, prot. n. 45508 del 1.10.2012, ha ad oggetto solo la delibera del Consiglio comunale di Lerici n. 40 del 30.8.2012, approvativa del progetto di convenzione, e non già la convenzione stessa, dato che alla delibera del Consiglio comunale di Lerici n. 40, appena richiamata, è poi seguita quella adottata dal Comune di La Spezia – n. 2015 del 17.9.2012 – e infine la sottoscrizione della pubblica convenzione di segreteria del 6.11.2012 da parte dei Comuni interessati.

12.2. Ora pare al Collegio evidente, già in base alla scansione cronologica degli eventi qui ricordati, che con la prima nota del 1.10.2012 il Ministero non poteva pronunciarsi su una convenzione non ancora sottoscritta, dato che la fase integrativa dell'efficacia – connessa alla mera comunicazione, prevista dall'art. 98, comma 3, del T.U.E.L., della “*avvenuta costituzione*” della convenzione alla Sezione regionale dell'Agenzia – non può aver luogo senza che prima, appunto, la convenzione venga in essere o, come testualmente prescrive la cennata disposizione del d. lgs. 267/2000, sia “*avvenuta*”, mediante la sottoscrizione della convenzione da parte dei Comuni interessati.

12.3. Né in senso contrario può sostenersi, come assume il Ministero (p. 7 del ricorso in appello), che la procedura di convenzionamento, ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. 465/1997, non ha bisogno della materiale stipula della convenzione per perfezionarsi, essendo invece necessario che la volontà espressa dai singoli Consigli comunali con le rispettive delibere aventi ad oggetto la convenzione di segreteria, quale accordo di diritto pubblico, sia trasfusa e consacrata in un testo contrattuale sottoscritto da entrambi i Comuni paciscenti per venire a giuridica esistenza.

12.4. Non può che derivarne, quindi, il rigetto della riproposta eccezione, apparendo irrilevante, alla luce delle superiori argomentazioni, che nella seconda nota il Ministero si sia limitato, con un provvedimento meramente confermativo, a richiamare *per relationem* le argomentazioni della prima nota, espressa, come detto, rispetto alla sola delibera del Comune di Lerici e non rispetto alla convenzione al tempo ancora in essere.

13 Nel merito, ciò premesso, l'appello del Ministero è infondato.

13.1. Bene ha rilevato il T.A.R. ligure nell'impugnata decisione, a premessa del proprio ragionamento, che la convenzione sottoscritta dai Comuni di La Spezia e di Lerici ha ad oggetto l'esercizio, in forma coordinata ed associata, del servizio di

segretariato comunale, esercizio che è espressione, per effetto del combinato disposto degli art. 117, comma 6, e 118, commi 1 e 2, Cost., di autonomia di gestione amministrativa costituzionalmente garantita in capo ad essi.

13.2. A giudizio del T.A.R., in base al quadro normativo emerso dopo la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, da parte della l. cost. 3/2001, e della normativa attuativa recata dall'art. 4, comma 4, della l. 131/2003, si delineerebbe un nucleo intangibile di autonomia regolamentare degli enti locali in tema di gestione dell'organizzazione e di svolgimento delle funzioni, opponibile anche alla eventualmente diversa disciplina dettata in precedenza dal legislatore.

13.3. Osserva e aggiunge il Collegio, a rafforzare e a meglio precisare il senso di tali esatte argomentazioni, che nemmeno dal quadro ordinamentale precedente alla riforma del titolo V della parte II della Costituzione e, in primo luogo e in particolare, dall'esame dell'art. 98, comma 3, del d. lgs. 267/2000 possono desumersi indici normativi capaci di suffragare l'assunto del Ministero appellante, secondo cui la presa d'atto della Sezione Regionale dell'ex-Agenzia avrebbe una valenza costitutiva della convenzione per l'esercizio in forma associata della segreteria comunale, atteggiandosi, secondo tale tesi, a coelemento perfezionativo della relativa fattispecie.

13.4. L'art. 98, comma 3, del d. lgs. 267/2000 – come, già e del resto, l'analoga previsione dell'art. 10, comma 2, del d.P.R. 465/1997 – si limita invero a prevedere che i Comuni *“possono stipulare convenzioni per l'ufficio di segretariato comunale comunicandone l'avvenuta costituzione alla Sezione regionale dell'Agenzia”*.

13.5. La sola disamina letterale della disposizione, che allude alla *“avvenuta costituzione”* della convenzione all'Agenzia, lascia comprendere come la tesi di una pretesa efficacia costitutiva della presa d'atto – “presa d'atto” nemmeno contemplata, si noti, dalla norma – dell'ex-Agenzia sia destituita di fondamento normativo, già nel previgente ordinamento delle autonomie locali e anche

prescindendo dalla pur – ora – doverosa considerazione della sfera di autonomia organizzativa riconosciuta dalla vigente Costituzione.

13.6. In altri termini, diversamente da quanto assume il Ministero, la comunicazione dell'avvenuta convenzione da parte dei Comuni stipulanti costituisce solo una fase integrativa dell'efficacia, nell'ambito della quale l'ex-Agenzia non ha alcun potere di interloquire sulle scelte delle amministrazioni locali con il presunto esercizio di poteri di controllo di legittimità o di merito inerenti alle determinazioni frutto della loro potestà di autonomia organizzativa costituzionalmente garantita.

13.4. Di qui, per tale assorbente ragione di assoluta carenza di potere in capo al Ministero e, per esso, in capo all'ex-Agenzia, la conseguente reiezione del suo appello, meritando piena conferma, anche per la ragioni testé espresse, la sentenza impugnata.

14. Ai sensi dell'art. 26 c.p.a. e dell'art. 92, comma secondo, c.p.c., attesa la novità della questioni trattate, sussistono comunque le ragioni di legge per compensare interamente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando per l'effetto la sentenza impugnata.

Compensa interamente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 febbraio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Romeo, Presidente

Vittorio Stelo, Consigliere

Roberto Capuzzi, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/02/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)