

L'importanza del concorso pubblico, anche per i segretari di enti locali (nota a Corte costituzionale, sentenza del 21 marzo 2023, n. 100)

Marta Giaconi^[1]

Sommario:

1. Premessa - 2. Il quadro normativo regionale di riferimento - 3. L'esito del giudizio di legittimità costituzionale - 4. Un argine allo svilimento della selezione concorsuale - 5. Conclusioni

1. Premessa

La sentenza 100/2023, benché emessa con riferimento ad una peculiare figura di dirigente pubblico, il segretario di enti locali^[2], consente di formulare alcune considerazioni a margine del rilievo prioritario che, nella prospettiva adottata dalla Consulta, continua ad avere il concorso pubblico nell'accesso all'amministrazione, in parziale controtendenza con la strada intrapresa dal legislatore nazionale e regionale. Ciò è ancor più vero per figure strategiche quali i segretari che, seppure protagonisti, da ultimo con la sottoscrizione del Ccnl funzioni locali^[3], di una lenta attrazione nella categoria della dirigenza locale^[4] conservano una notevole specificità, recentemente valorizzata nell'ambito del piano attuativo del Pnrr^[5]. La stessa Corte costituzionale pronunciandosi qualche anno fa sullo *spoils system* del segretario comunale ne ha sottolineato la natura multiforme ma centrale nell'amministrazione locale^[6]. Ed è, poi, il menzionato Ccnl 2020 a ricordarci che le funzioni del segretario potenzialmente^[7] si estendano sino al coordinamento e alla sovrintendenza delle attività dirigenziali, alla responsabilità sulla proposta di piano esecutivo di gestione, del piano obiettivi e performance, della proposta di atti di pianificazione generale in materia di organizzazione e personale e, più ampiamente, alla sovrintendenza della gestione complessiva dell'ente. L'occasione per tornare sul tema è offerta dal tentativo della Regione Valle D'Aosta, a onore del vero non isolato, di "alleggerire" le incombenze procedurali prodromiche all'iscrizione all'albo regionale dei segretari, al dichiarato fine di sopperire in tempi rapidi all'allarmante carenza di personale.

2. Il quadro normativo regionale di riferimento

La procedura di selezione dei soggetti abilitati all'iscrizione all'albo dei segretari comunali è regolata nel dettaglio dal Dpr 4.12.1997 n. 465^[8] il cui art. 13 esige, ai fini della stessa

iscrizione: l'espletamento di una procedura concorsuale suddivisa in una prova preselettiva e in prove scritte e orali (commi 4 e 5), seguita da un corso-concorso della durata di sei mesi con una verifica intermedia (comma 6) e da un tirocinio di due mesi presso uno o più comuni.

Nel caso in commento l'accesso all'albo della Regione (a statuto speciale)¹²⁰ è altresì regolato da una legge regionale, in particolare la n. 46/1998 il cui art. 1 comma 6 prevede che l'iscrizione all'albo valdostano dei segretari possa avvenire previo superamento del relativo concorso pubblico regionale ma, in alcuni casi, senza che ciò sia necessario¹²¹. Segnatamente, la norma prevede che l'iscrizione sia garantita anche a soggetti che, pur non avendo superato il concorso regionale, siano riconducibili alle seguenti categorie:

- a) *dirigenti degli enti del comparto unico regionale assunti a tempo indeterminato;*
- b) *soggetti in possesso di laurea magistrale e dei requisiti previsti dalla normativa regionale vigente per l'accesso alla qualifica unica dirigenziale;*
- c) *soggetti iscritti all'albo nazionale di cui all'art. 9 del d.P.R. n. 465 del 1997;*
- d) *segretari degli enti locali in servizio presso le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano;*
- e) *segretari iscritti all'albo regionale ai sensi del comma 5 per almeno un triennio, cessati dal servizio per cause diverse dal licenziamento per giusta causa e che abbiano esercitato le funzioni nel triennio precedente la richiesta di nuova iscrizione.*

Verosimilmente per temperare gli effetti dell'estensione dell'accesso all'iscrizione a soggetti non iscritti ad altri albi e che quindi, si intende, abbiano superato un apposito concorso, e nella consapevolezza dell'alta professionalità richiesta dall'attività lavorativa, il successivo comma 7 ha opportunamente imposto che, limitatamente alle categorie di cui alle lett. a e b, ossia dirigenti regionali e soggetti in possesso di laurea, l'iscrizione all'albo valdostano sia possibile unicamente in caso di frequenza di un corso di formazione professionalizzante con superamento dell'esame finale¹²². La procedura straordinaria di accesso all'albo regionale, di cui dunque è parte integrante l'assolvimento dell'obbligo formativo, non era ai tempi stata oggetto di ricorso innanzi alla Consulta.

Ebbene, con la legge n. 6/2022, il legislatore regionale è intervenuto nuovamente sull'accesso semplificato all'albo, alimentando la distanza, già esistente, tra regola ed eccezione¹²³. L'art. 4 comma 3 della legge 6/2022, infatti, in deroga agli obblighi di assolvimento all'obbligo formativo e conseguente superamento dell'esame finale, previsti dall'art. 1 comma 7 della legge regionale 46/1998, ha previsto che i soggetti di cui alle lettere a) e b) si possano iscrivere all'albo senza nemmeno frequentare il menzionato corso di formazione «professionalizzante».

È da quest'ultima, più recente, disciplina che nasce quindi l'iniziativa della Presidenza del Consiglio secondo la cui Avvocatura la Regione Valle d'Aosta avrebbe leso, oltre alle competenze nazionali, «i principi di imparzialità dell'azione amministrativa, di eguaglianza e parità di trattamento nell'accesso ai pubblici impieghi»¹²³. Ci si concentrerà, per l'appunto, su questo secondo profilo.

3. L'esito del giudizio di legittimità costituzionale

Come osserva la Consulta la norma regionale recante la deroga alla selezione concorsuale (ossia il sopra menzionato art. 1 comma 6, l. 46/1998) non è mai stata oggetto di impugnazione in via principale. Tale circostanza, peraltro, non determina la legittimità costituzionale della successiva legge n. 6/2022^[14]. Questo secondo provvedimento ha, infatti, accresciuto il privilegio in cui versano alcune categorie, già esentate dal superamento del concorso, ossia i dirigenti regionali assunti a tempo indeterminato e i possessori della laurea magistrale (nonché dei requisiti imposti per accedere alla qualifica unica dirigenziale), ai quali di fatto non solo non è richiesto il superamento di un concorso pubblico ma, alla luce della nuova disciplina, neppure l'adempimento dell'obbligo formativo (e superamento della prova finale). La nuova disciplina, insomma, anziché porre rimedio alla differenza e, in specie, all'assenza del concorso pubblico, *"aggiunge"*, per quanti appartengono alle categorie a e b, *"la possibilità di iscriversi all'albo sia pur in via straordinaria senza nemmeno frequentare il menzionato corso di formazione professionalizzante"*^[15].

La Consulta insiste sui due dei profili sollevati dalla Presidenza del Consiglio: da un lato la lamentata violazione dell'art. 97 Cost. in ragione dell'aggiramento della regola concorsuale, da un altro lato l'esonero dalla frequenza dei corsi formativi da parte di soggetti che non hanno superato il concorso per accedere alla carriera di segretario e quindi versano in una condizione differente rispetto a quanti (lett. c, d, e) hanno superato il concorso pubblico, benché non per accedere all'albo valdostano. Ebbene, in tale quadro normativo, l'esonero, oltre che dal concorso anche dal corso formativo e dal conseguente esame finale, *"rinnova ed aggrava"* la violazione dell'art. 97 Cost. evidentemente già di per sé imputabile all'originaria l. 46/1998 e, quindi, al meccanismo stesso^[16]. Più precisamente nel caso della l. 6/2022 la violazione del 97 Cost. è dovuta alla *"diretta iscrizione all'albo (sia pur in via straordinaria) senza nemmeno il previo accrescimento delle (..) capacità tecnico-professionali, che quel corso, secondo le previsioni dello stesso legislatore regionale, sarebbe indirizzato a ottenere"*.

È pur vero che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della l. 6/2022^[17], la Consulta interviene su un aspetto accessorio della procedura, non pronunciandosi sulla legittimità del meccanismo derogatorio in sé. I Giudici, tuttavia, colgono l'occasione per invitare il legislatore regionale a riformare la disciplina, in particolare la legge 46/1998, rendendola coerente con i principi ricavabili dalla sentenza e, quindi, non tanto con la necessità di assolvimento dell'obbligo formativo quanto piuttosto con l'opportunità di ristabilire la priorità del concorso pubblico quale strumento maggiormente idoneo ad accertare il possesso delle competenze imposto dalla Costituzione^[18].

4. Un argine allo svilimento della selezione concorsuale

Si è anticipato che la Corte costituzionale si è trovata sempre più spesso a dover ribadire la primazia del concorso pubblico rispetto ad altre forme di "accesso alternativo" a funzioni pubbliche. Anche considerando la sola professione di segretario le sentenze sono numerose poiché la scelta delle regioni a statuto speciale di sopperire ad esigenze contingenti di organico introducendo percorsi eccezionali di iscrizione all'albo regionale dei segretari, di fatto aggirando il concorso, è frequente. Con la sentenza n. 60/2023, ad esempio, la Corte

costituzionale si è pronunciata sulla legittimità di un provvedimento normativo della Sardegna. La l.r. Sardegna 9/2022, in particolare prevedeva l'iscrizione all'albo dei segretari comunali e provinciali della sezione regionale senza sostenere lo specifico concorso previsto dalla legge statale, anche per gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna, purché in possesso del diploma di laurea in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche, e purché ricoprissero o avessero ricoperto (alla data di entrata in vigore della disposizione) l'incarico di vicesegretario^[19]. L'esito della sentenza è, di nuovo, l'accertamento della violazione dell'art. 97 Cost.

Anche per le regioni a statuto speciale, del resto, la competenza regionale deve comunque essere utilizzata in *“armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica”*^[20] e non si può spingere sino a regolare l'inquadramento e l'accesso agli incarichi di segretario comunale e provinciale *“neppure se motivata da esigenza di provvedere in via di urgenza stante il numero assai ridotto di quelli in servizio”*^[21].

Un altro precedente è costituito dalla sentenza della Consulta 11.5.2021 n. 95^[22] relativa ad una legge del Trentino-Alto Adige, la n. 16.12.2019 n. 8, che - seppure attraverso un iter diverso - di fatto conduceva al medesimo obiettivo di garantire per ragioni contingenti un più rapido accesso alle funzioni di segretario comunale. Nuovamente la Corte costituzionale ha ravvisato nell'estensione della possibilità d'iscrizione all'albo a coloro che hanno conseguito, senza sottoporsi ad una procedura concorsuale, il solo certificato provinciale di abilitazione all'esercizio delle funzioni di segretario comunale una misura iniqua. In primo luogo, nella 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. 18 agosto 2000, n. 267), hanno ottenuto l'abilitazione da organi statali”*. In secondo luogo, la norma regionale 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, hanno superato un concorso (trattandosi di segretari comunali già in servizio e dunque assunti secondo il precedente regime).

Gli indiscutibili fabbisogni di organico dei segretari, insomma, non possono giustificare la sistematica erosione a livello regionale dell'art. 97 Cost. il quale *“impone che il reclutamento della provvista di personale debba avvenire attraverso il pubblico concorso”*^[23]. La natura *“comparativa e aperta”* della selezione imposta dall'art. 97 Cost. è ancor più rilevante se si considerano le peculiari competenze affidate al segretario: dal controllo di legalità, alla gestione para manageriale *“e di supporto propositivo all'azione degli organi comunali”* in grado di *“orientare le scelte dell'ente nella fase preliminare della definizione dell'indirizzo amministrativo di quest'ultimo”*^[24].

Nell'ottica della Consulta il concorso ancora costituisce la *“modalità generale e ordinaria di reclutamento del personale delle amministrazioni”*^[25] necessaria *“per garantire l'imparzialità, il buon andamento della pubblica amministrazione”*^[26] (..) e *“l'accesso in condizioni di eguaglianza ai pubblici uffici”*^[27]. A quest'ultimo riguardo, proprio l'ultimo comma dell'art. 97 Cost. recepirebbe una *“proiezione del principio di eguaglianza, il quale esige che tutti, secondo capacità e merito, valutati per il tramite di una procedura di concorso, possano accedere all'impiego pubblico”*^[28].

Tale interpretazione dell'art. 97 Cost. non è limitata alla materia dei segretari di enti locali. Si tratta, per contro, di una lettura del tutto coerente con quanto affermato dalla stessa Corte a margine di provvedimenti, anche nazionali, sul carattere eccezionale (e comunque strumentale al soddisfacimento dell'interesse pubblico) dei metodi selettivi alternativi al concorso. In tale ottica le deroghe al concorso pubblico possono essere considerate legittime *“solo quando siano funzionali esse stesse alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle”*^[29]. Basti pensare alla giurisprudenza sulle procedure di ruolizzazione o stabilizzazione^[30], intraprese a livello nazionale e regionale^[31] volte a valorizzare le esperienze di lavoro precario e flessibile maturate nella p.a. e forse a bilanciare il differente (rispetto al privato) regime di tutela sanzionatoria in caso di abuso di contratti atipici (v. art. 36 co. 5 d.lgs. 165/2001^[32]). Ma si pensi anche alla diffusione di contratti flessibili sottoscritti ad esito di selezioni semplificate principalmente fondate su valutazione di titoli ed esperienza pregressa^[33], od alle procedure riservate al personale interno, a beneficio delle quali, pur riconoscendo l'importanza del consolidamento di pregresse esperienze lavorative maturate nella pubblica amministrazione la Corte costituzionale ha ricordato come il sistema non tolleri *“la riserva integrale dei posti disponibili”*^[34] a meno che non ricorrano circostanze del tutto eccezionali.

5. Conclusioni

Non si intende qui negare che meccanismi quali quelli rapidamente descritti rappresentino un sacrificio ai principi costituzionali in materia di pubblico concorso, ma occorre ricordare che le misure di accelerazione dell'accesso all'impiego nascono da inequivocabili esigenze di organico, ancora più stringenti se si considerano tempistiche^[35] e artificiosità dei concorsi^[36]. Sul punto si è correttamente segnalato come la categoria dei segretari, lungi dall'essere posta in pericolo dallo *spoils system* convalidato dalla Consulta nel 2019, sia invece stata messa a dura prova dal *“progressivo depauperamento dei ruoli organici, determinatosi a seguito delle cessazioni per pensionamento a fronte dei pochi ingressi”*^[37] *oltre che dal rallentamento del turn over dovuto ai limiti assunzioni imposti per legge”*^[38]. Il confronto con la situazione contingente, che i singoli enti hanno tentato di risolvere, seppure con le misure parzialmente bocciate dalla Consulta, unita al progressivo percorso di avvicinamento tra segretari e dirigenti locali che ha trovato occasione nel recente rinnovo del Contratto di comparto funzioni locali^[39] induce quindi, se non a condividere, almeno a comprendere le ragioni delle iniziative adottate a livello decentrato.

Lo stesso legislatore nazionale ha di fatto riconosciuto la fondatezza delle difficoltà manifestate su tutto il territorio, non solo nelle regioni a statuto speciale, laddove con la l. 28.2.2020, n. 8 di conversione del D.L. 30.12.2019, n. 162 (art. 16 ter)^[40] ha introdotto una procedura concorsuale ad hoc dalle tempistiche ridotte, per l'appunto diretta a colmare celermente i posti vacanti. La disciplina normativa prevede una durata massima della procedura di corso-concorso pari a sei mesi (anziché nove) così come lo svolgimento di un tirocinio di due mesi (anziché di tre) e l'assolvimento di un obbligo formativo annuale di 120 ore annue. Sempre nell'ottica di sanare rapidamente il deficit di personale^[41] il Ministero ha anche contribuito all'ampliamento della platea di candidati, da un lato prevedendo una sessione aggiuntiva al corso concorso aperta agli idonei con punteggio minimo ma anche agli idonei dei precedenti corsi concorsi, da un altro lato - oltre all'indizione di un ulteriore corso concorso - contemplando l'estensione della procedura semplificata di selezione per il

triennio 20/22^[42]. La semplificazione della procedura viene espressamente motivata richiamando la necessità di *“sopperire alla carenza di segretari comunali e provinciali per l’adeguato supporto al ripristino della piena operatività degli Enti locali”* (art. 25 bis), ancor più impellente se si considera il ruolo del segretario che, arricchito di compiti nel corso degli anni^[43], ha ricevuto nuovo spazio nell’ambito del PNRR^[44].

Più in generale^[45] va rammentato che il d.l. 80/2021 ha introdotto le *“modalità speciali per il reclutamento per l’attuazione del PNRR”* che, si è osservato, hanno in realtà un impatto che supera la *“specifica (per quanto rilevantissima) contingenza per la quale è stata adottata e segna il punto di arrivo di un lungo percorso di progressiva dequotazione del modello costituzionale del pubblico concorso, cui si è assistito negli ultimi venti anni”*^[46]. Ci si limita sul punto a ricordare come il dichiarato fine di rafforzare la capacità funzionale della pubblica amministrazione venga articolato nello stesso art. 1 nella finalità di *“accelerare le procedure per il reclutamento del personale a tempo determinato, ovvero con contratto di somministrazione di lavoro”* e *“valorizzare l’esperienza professionale maturata nei rapporti di lavoro a tempo determinato”* (rispettivamente commi 2 e 3). Il mezzo utile al raggiungimento di tali obiettivi viene di fatto individuato nella predisposizione di un meccanismo di accesso accelerato oltre che nello snellimento delle incombenze burocratiche.

Si potrebbe sostenere che il concorso tradizionale, per come impostato sia sempre meno idoneo ad una selezione effettiva di soggetti dotati di professionalità, competenze e formazione, anche maturate presso privati^[47], adeguate alle crescenti esigenze di una pubblica amministrazione in costante evoluzione^[48]. In quest’ottica, quindi, l’ammodernamento del sistema di selezione con concorso pubblico, sia sotto il profilo della trasparenza nell’individuazione delle materie d’esame^[49] sia sotto il profilo di un loro adeguamento^[50], lungi dall’essere un aggiramento dei precetti costituzionali, sarebbe esso stesso strumentale alla realizzazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione^[51].

Certo, si deve anche dare atto della posizione di quanti, pur criticando la lentezza e la farraginosità dei concorsi pubblici, spesso rivelatisi inadatti alla selezione di personale qualificato, guardano con preoccupazione al crescente ricorso a strumenti che, anziché semplificare il concorso, di fatto ne rappresentano delle opzioni alternative che hanno progressivamente perso carattere di eccezionalità e, anzi, avrebbero spinto l’art. 97 Cost. tra le previsioni della *“Costituzione dimenticata”*^[52]. Ed anche la sentenza qui brevemente annotata sembra vada ad aggiungersi all’elenco di occasioni in cui i giudici costituzionali hanno tentato di porre un limite ad un processo che, tuttavia, pare oramai avviato e che non coinvolge solo i segretari^[53].

1. Avvocato e ricercatore di Diritto del Lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Milano Bicocca. [↑](#)
2. Sulla figura del segretario di enti locali si rinvia, senza alcuna pretesa di esaustività a: Meoli C., *Segretario comunale e provinciale* [XLI, 1989], Giuffrè; Nisticò M., art. 97-101, in C. Napoli-N. Pignatelli (a cura di), *Codice degli enti locali*, Neldiritto editore, 2019, p. 555 ss.; Mitrotti A., *L’endemica tensione tra merit system e spoil system alla luce del ruolo dei segretari comunali*, 2020, in <http://dirittifondamentali.it/>; [↑](#)
3. Cfr. Purcaro A., *Segretari comunali e provinciali. Note a margine del nuovo CCNL e delle nuove procedure di selezione: luci e ombre*, in *Azienditalia* 3/2021, p. 544. [↑](#)

4. Cfr. Purcaro A., *Segretari comunali e provinciali: note a margine dell'ipotesi del nuovo CCNL 2016/2018*, *Azienditalia* 10, 2020, in particolare p. 1621. [↑](#)
5. Enfaticamente dalla stessa Unione nazionale segretari comunali e provinciali nell'ambito dell'audizione presso il Senato sul ddl 564 (d.l. n. 13/2023 - attuazione PNRR) del 6 marzo scorso. [↑](#)
6. Vedi Boggero G., *I segretari comunali restano "tra color che son sospesi": lo "spoils-system" non lede l'imparzialità della pubblica amministrazione*, in *Osservatorio costituzionale*, 2019 fasc. 3, p. 61; Napoli C., *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 *Le Regioni*, 2/2019, p. 501. [↑](#)
7. In assenza della nomina del direttore generale ai sensi dell'art. 97.4 del d.lgs. n. 267 del 2000. [↑](#)
8. Ottenuta tramite concorso e sulla cui legittimità si pronuncia il giudice amministrativo come ricordato da Cass. civ., Sez. Unite, Ordinanza, 9.6.2011, n. 12543 che ha ricordato come la giurisdizione ordinaria sia esclusa per le procedure concorsuali di assunzione, tra le quali rientrano anche i concorsi destinati a consentire l'inquadramento in aree funzionali o categorie più elevate. [↑](#)
9. Anche tra le regioni a statuto speciale la disciplina dei segretari comunali è comunque riscontrabile una sensibile variazione delle regole. Sul punto Gianfrancesco E., *I segretari comunali e provinciali tra regioni ordinarie e regioni speciali. spunti problematici emergenti dalla recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rassegna Parlamentare*, 2021, p. 575 in particolare p. 589 e ss.. [↑](#)
10. Nel caso in commento i segretari comunali sono dipendenti *regionali* e non statali e le norme regionali in tema di accesso all'albo regionale. Sul punto la Consulta, richiamando propri precedenti (in particolare le sentenze C. Cost. n. 60 del 2023, n. 167 e n. 95 del 2021) ricorda che "le normative delle regioni ad autonomia speciale che regolano l'accesso all'albo dei segretari comunali (e quelle relative all'attribuzione delle relative funzioni vicarie)" vanno ricondotte "alla competenza statutaria in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni". Detta competenza, che include la disciplina del personale, "deve esercitarsi 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". (v. punto 2.1 in diritto). In proposito v. Gianfrancesco E., *cit.*, 2021, p. 575. [↑](#)
11. Ed ancora, a dimostrazione della crucialità dell'elemento formativo, il comma 8 dispone che i soggetti di cui alle lett. c) e d), benché iscritti ad albi differenti da quello valdostano, debbano comunque frequentare un corso di formazione sulle "peculiarità dell'ordinamento regionale" e superare un esame finale (ovviamente sempre che non siano già risultati idonei in precedenti concorsi espletati per il reclutamento di segretari degli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste). [↑](#)
12. Così la Corte sintetizza la questione nella sentenza in commento: "l'impugnato art. 4, comma 3, della L.R. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, inserendosi in una disciplina che già consente a talune categorie di accedere all'albo regionale dei segretari degli enti locali senza aver superato l'apposito concorso pubblico regionale, introduce una deroga (sia pur in via straordinaria) alla regola che a tali categorie impone, quale requisito per l'iscrizione all'albo, di frequentare appositi corsi di formazione e di superare i relativi esami finali". [↑](#)
13. Articoli 3, 51, primo c., 97 della Costituzione. [↑](#)
14. Non sono fondate, invece, le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti del medesimo art. 4, c. 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 6 del 2022, nella parte in cui esonera i soggetti di cui alle lett. c) e d) del c. 6 dell'art. 1 l.n. 46/1998 dal corso di formazione «sulle peculiarità dell'ordinamento locale» di cui all'art. 1, c. 8, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 46 del 1998. La ragione principale va individuata nel fatto che si tratta di soggetti che hanno comunque già superato una prova concorsuale pubblica. [↑](#)
15. Punto 5.2 del considerato in diritto della sent.100/2023. [↑](#)
16. Punto 5.2 del considerato in diritto della sent.100/2023. [↑](#)
17. Nella parte in cui prevede che ai soggetti di cui alle lett. a) e b) del c. 6 dell'art. 1 l. 46/1998 non sia applicabile il successivo c. 7). [↑](#)
18. Punto 8 del considerato in diritto. [↑](#)
19. Nuovamente il legislatore richiama la temporaneità dell'esigenza al fine di sopperire con urgenza alla carenza di segretari iscritti alla sezione regionale dell'albo, nelle more di una riforma regionale dell'ordinamento dei segretari comunali e provinciali, e comunque non oltre il 31 dicembre 2024, in deroga alle ordinarie modalità di accesso all'albo stesso, sono iscritti, su richiesta, alla citata sezione

regionale gli istruttori direttivi e i funzionari di ruolo dei comuni e delle province della Sardegna, purché in possesso dei diplomi di laurea in giurisprudenza o economia e commercio o scienze politiche, e purché ricoprano o abbiano ricoperto alla data di entrata in vigore della disposizione l'incarico di vicesegretario. [↑](#)

20. C. Cost. 11.5.2021 n. 95. [↑](#)
21. C. Cost. 7.3.2023 n. 60. [↑](#)
22. Vedi G. D'Auria, *Fiduciarità degli incarichi di segretario comunale (e degli incarichi per funzioni di controllo e di garanzia nelle pubbliche amministrazioni)*, *Giur. Cost.*, 3/2021, p. 1155C, il quale si concentra sui profili di fiduciarità dei meccanismi di nomina e cessazione dei dirigenti e addetti a funzioni di controllo e garanzia nelle pubbliche amministrazioni. [↑](#)
23. C. Cost. 23.2.2012 n. 30. [↑](#)
24. Purcaro A., cit. 2021. [↑](#)
25. *Ex multis*, sentenze C. Cost. 28.1.2020 n. 36 e C. Cost. 6.2.2018 n. 40, sull'accesso dei dipendenti di due società private nei ruoli regionali. [↑](#)
26. C. Cost. 2.12.2021, n. 227; C. Cost. 15.10.2021, n. 195; C. Cost. 21.7.2020 n. 199 e C. Cost. 28.1.2020 n. 36. [↑](#)
27. C. Cost. 2.12.2021, n. 227; C. Cost. 21.12.2021 n. 250. [↑](#)
28. C. Cost. 21.12.2021, n. 250. Tra i contributi più recenti in materia di accesso alla pubblica amministrazione e persistenti tratti di specialità dello stesso v. Gagliardi B., *Il principio del pubblico concorso e l'insuperabile specialità del reclutamento nelle pubbliche amministrazioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2021 fasc. 2, 417. [↑](#)
29. Cfr. C. Cost. 10.11.2011 n. 299 secondo la quale "è costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 97 Cost., l'art. 16, c. 2, della L.R. 28 dicembre 2010, n. 20 della Regione Marche, il quale prevede l'inquadramento nel ruolo regionale del personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato dell'Associazione Mediateca delle Marche che svolge attività di catalogazione, di editoria e di Marche Film Commission, previo espletamento di concorso riservato nella posizione contrattuale corrispondente a quella ricoperta". [↑](#)
30. Il ricorso alla stabilizzazione sembrerebbe l'esito di un circolo vizioso poiché deriverebbe dal maggior ricorso a contratti flessibili dovuto all'imposizione di vincoli di spesa. Una volta cresciuto il numero di contratti flessibili e quindi la pressione esercitata dai lavoratori così assunti il Governo si è trovato ad optare per la stabilizzazione. Sul punto si rinvia a Marra A., *I pubblici impiegati tra vecchie e nuovi concorsi*, in *Riv.trim.dir. Pubb.*, 2019 fasc. 1, pp. 233. [↑](#)
31. Su cui cfr. C. Cost. 15.6.2016, n. 187; C. Cost. 16.10.2014, n. 237; CGUE 26.11.2014 (cause riunite C22/13, da C61/13 a C63/13 e C418/13), *Mascolo*; CGUE X 14.9.2016, n. 184/15 (su cui v. Aimo M. P., *Presupposti, confini ed effetti della sentenza "Mascolo" sul precariato scolastico*, *Riv. giur. lav.*, 2015, p. 177; CGUE X 14.9.2016, n. 16/15. Sugli effetti - meramente programmatici - dell'accordo sindacale di stabilizzazione cfr. C. ord. 7.6.2021, n. 15800; sull'illegittimità della l. reg. Molise (in particolare dell'art. 1 l. reg. Molise n. 13/2022) in materia di stabilizzazioni cfr. C. Cost. 18.5.2023, n. 99. [↑](#)
32. Navilli M., *Sub art. 35 D.lgs. 165/2001*, in Scarpelli, Del Punta, *Codice commentato del lavoro*, Ipsoa, 2019. [↑](#)
33. Sul punto Cimino, *Il completamento del percorso di dequotazione del pubblico concorso*, *Giornale di diritto amministrativo* 1, 2022, p. 17. [↑](#)
34. v. C. Cost. 18.2.2011 n. 5. In questo caso è stato ritenuto illegittimo l'art. 6, c. 2, della L.R.85/2009 della Regione Toscana che, nel prevedere - a seguito del riconoscimento della Fondazione Gabriele Monasterio quale ente di diritto pubblico - l'espletamento di un concorso riservato per l'accertamento della idoneità e per l'inquadramento nei ruoli del servizio sanitario regionale a favore del personale della Fondazione stessa che non sia stato assunto con procedura selettiva pubblica, viola gli artt. 3 e 97 Cost. ponendosi in contrasto con il principio di imparzialità in quanto si risolve in un ingiustificato privilegio, rispetto alla posizione di quanti siano stati assunti dall'origine a seguito di regolare concorso pubblico. Poiché secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, il principio del pubblico concorso ha un ampio ambito di applicazione tale da ricomprendere non solo le ipotesi di assunzione di soggetti in precedenza estranei all'amministrazione, ma "anche casi di nuovo inquadramento di dipendenti già in servizio e quelli di trasformazione di rapporti non di ruolo, e non instaurati ab origine mediante concorso, in rapporti di ruolo", e poiché deroghe a tale principio sono legittime solo in quanto siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e

- ove ricorrano “peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle”, le argomentazioni addotte dalla Regione Toscana non forniscono una valida giustificazione della deroga in quanto appaiono orientate, piuttosto, “all’interesse del singolo soggetto, già assunto a tempo indeterminato dalla Fondazione, all’epoca ente di diritto privato, con contratto privatistico, alla stabilizzazione alle dipendenze dell’ente trasformatosi in ente di diritto pubblico”. [↑](#)
35. Contrariamente a quanto sarebbe imposto dal principio stesso di buon andamento, il quale esige che la durata del concorso sia contenuta perché “i tempi di un concorso devono dipendere unicamente dal rigore con cui avviene l’accertamento del merito, senza lungaggini e inefficienze di natura puramente organizzativa”. Bevilacqua D., Carbonara L., Caroli Casavola H., Carotti B., Cassese S., Ciccodicola C., Gnes M., Lacava C., Melis G., Ramotti C., Sgueo G., Spanicciati F., *Il reclutamento: le buone prassi*, Riv. trim. dir. pubb., 2021, 1231. [↑](#)
36. Si è sul punto osservato che la valutazione di qualità, capacità ed abilità dei candidati siano stati oscurati in ragione di un valore prioritario attribuito al principio di imparzialità che avrebbe giustificato anche il largo ricorso allo scorrimento delle graduatorie “improntate ad un eccessivo formalismo e dettaglio”. Così Allena, Trimarchi, *La costituzione dimenticata, il principio del concorso pubblico*, Riv. trim. dir. pubb., 2021, 379. [↑](#)
37. Purcaro A., *Segretari comunali e provinciali: note a margine dell’ipotesi del nuovo CCNL 2016/2018*, *Azienditalia* 10, 2020, p. 1619. [↑](#)
38. In particolare, v. art. 14 co. 6 d.l. 95/2012 norma che permette di autorizzare ogni anno assunzioni di segretari per un massimo dell’80% rispetto alle cessazioni dell’anno precedente. [↑](#)
39. Purcaro A., *cit.*, *Azienditalia* 10/20, 1619 il quale ricorda come nell’area funzioni locali siano stati collocati i dirigenti del comparto compresi segretari comunali e provinciali benché in una specifica sezione. I tratti di peculiarità non sono solo evincibili dalla previsione di norme di dettaglio ma anche dalla sede nazionale e non territoriale della negoziazione, così come di informazione ed espletamento delle relazioni industriali, Grandelli, Zamberlan, *Il nuovo CCNL per i dirigenti e i segretari comunali e provinciali: prime riflessioni*, *Azienditalia*, 3/2021, 568. [↑](#)
40. Recante “Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica”. [↑](#)
41. Purcaro A., *Segretari comunali e provinciali. note a margine del nuovo CCNL e delle nuove procedure di selezione: luci ed ombre*, *Azienditalia* 3/2021, il quale ricorda come la carenza di segretari comunali e provinciali in Italia sia “ormai drammatica: è quanto emerge dai dati del Ministero dell’Interno, che parlano di 2.385 sedi vacanti nel nostro paese di cui 1.670 solo nei piccoli Comuni”. [↑](#)
42. Descritta all’art. 25-bis del D.L. n. 104/2020, introdotto dalla Legge di conversione n. 126/2020. [↑](#)
43. Su cui *ex multis* Gianfrancesco E., *cit.*, p. 584. [↑](#)
44. Per completezza va aggiunto che a tali misure (in materia di corso concorso e tirocinio) è stata di fatto garantita la sopravvivenza dalla legge di bilancio per i 2023, ossia la l.197/2022 che, tra l’altro, all’art. 1 comma 825, non solo ai fini del Pnrr ma anche per “riequilibrare il rapporto numero tra segretari iscritti all’Albo e sedi di segreteria”, in deroga alla disciplina nazionale in materia di iscrizione all’Albo, ha autorizzato il Ministero ad iscrivere all’albo anche i borsisti idonei con punteggio minimo di idoneità al termine del corso-concorso selettivo di formazione nell’ambito del concorso volto a reclutare 345 segretari nella fascia iniziale. Sul tema più in generale v. Bellavista A., *I reclutamenti pubblici dell’emergenza. C’è del marcio in Danimarca?*, *Il lav. pubb. amm.*, 2022, p. 221. [↑](#)
45. Cimino B., *cit.*, 2022, p. 17. [↑](#)
46. Cimino B., *cit.*, 2022, p. 18. [↑](#)
47. Navilli M., *cit.*, 2019. [↑](#)
48. Così Cimino B., *cit.*, 2022. [↑](#)
49. Su questo specifico punto e sul conseguente appesantimento della procedura concorsuale, da un lato, e sulla fretteolosità nella correzione delle prove, da un altro lato, soprattutto in presenza di molti candidati cfr Bevilacqua D., Carbonara L., Caroli Casavola H., Carotti B., Cassese S., Ciccodicola C., Gnes M., Lacava C., Melis G., Ramotti C., Sgueo G., Spanicciati F., *cit.*, Riv. trim. dir. pubb., 2021, 1231. [↑](#)
50. Su questo preciso aspetto si vedano le riflessioni di Medda R., *Il concorso pubblico tra eguaglianza di diritto e diseguaglianze di fatto*, Riv. trim. dir. pubb., 2020, p. 726, ad avviso del quale nella prassi è rinvenibile una “comunicazione deficitaria dell’oggetto delle prove, effettuata in maniera apodittica

limitandosi all'indicazione della relativa materia universitaria". [↑](#)

51. Questa pare la condivisibile prospettiva "ottimistica" esposta da Cimino, cit.. [↑](#)

52. Allena M., Trimarchi M., *La Costituzione dimenticata e il principio del concorso pubblico*, *Riv.trim.dir.pubb.*, 2021 p. 379 secondo i quali l'art. 97 Cost. sarebbe messo in pericolo non solo dal proliferare di accessi alternativi all'amministrazione ma anche dalla stessa configurazione del concorso quale efficace strumento di selezione. [↑](#)

53. Villa A., *Il reclutamento del personale negli enti locali*, *Giornale di diritto amm.* 1/2022, 27. [↑](#)