



Sentenza n. 200 del 2023

Presidente: Silvana Sciarra - Giudice relatore e redattore: Maria Rosaria San Giorgio
decisione del 19 settembre 2023, deposito del 6 novembre 2023

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

atti di promovimento: ordinanze nn. [27](#) e [66](#) del 2023

parole chiave:

ENTI LOCALI – SEGRETARI COMUNALI – DIRITTI DI ROGITO – PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA – DIRITTO A UNA RETRIBUZIONE PROPORZIONATA

disposizione impugnata:

- art. 10, comma 2-*bis*, anche in combinato disposto con il comma 1, del [decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90](#), convertito, con modificazioni, nella [legge 11 agosto 2014, n. 114](#)

disposizioni parametro:

- artt. 3, 36, 77 e 97 della [Costituzione](#)

dispositivo:

non fondatezza

Con due distinte ordinanze, il Tribunale di Lucca e il Tribunale di Siena avevano sollevato analoghe questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 36, 77 e 97 Cost., dell'art. 10, comma 2-*bis*, anche in combinato disposto con il comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 114, **nella parte in cui «limita l'attribuzione di una quota dei diritti di rogito spettanti all'ente locale ai segretari comunali che non abbiano qualifica dirigenziale o che prestino servizio in enti locali privi di personale con qualifica dirigenziale, anziché prevederla per tutti i segretari comunali e provinciali».**

In via preliminare, la Corte rileva che **l'ordinanza del Tribunale di Lucca ripropone, nell'ambito dello stesso giudizio, questioni già dichiarate inammissibili, per carente motivazione sulla rilevanza, con la sentenza n. 181 del 2022.** Nel nuovo atto di rimessione, il giudice *a quo* ha provveduto a integrare le argomentazioni allora addotte, sicché sono superati i rilievi di inammissibilità allora formulati.

Quanto al merito, **la Corte reputa non fondate le questioni sollevate.**

Il giudice delle leggi esamina, innanzitutto, la **censura relativa alla dedotta violazione dell'art. 77 Cost., sotto il duplice profilo della insussistenza dei presupposti della decretazione di urgenza e della eterogeneità della norma censurata,** introdotta in sede di conversione, rispetto al contenuto del d.l. n. 90 del 2014.

Sotto il primo profilo, la Corte, nel respingere la censura, rileva come la disposizione censurata, raccordandosi coerentemente con le premesse del decreto-legge, tiene conto «della crisi economico-finanziaria presente al momento dell’emanazione e persegue, come reso palese dalla relazione illustrativa predisposta dal Governo, la finalità di una revisione della spesa pubblica in uno dei settori di maggiore rilievo della stessa, quello inerente al costo per il personale della pubblica amministrazione».

Anche il secondo profilo di censura è ritenuto insussistente dalla Corte, non potendo sostenersi che il comma 2-*bis* – che rimodula il trattamento economico di una categoria di dipendenti degli enti locali anche a fini di razionalizzazione della spesa pubblica – rappresenti una disposizione estranea o “intrusa” «rispetto alla cornice teleologica dell’atto urgente, a propria volta recante disposizioni dirette al riordino e al contenimento della spesa inerente al costo del personale e a favorire la più razionale utilizzazione dei lavoratori pubblici».

La successiva censura esaminata e respinta dalla Corte è quella riferita al diritto dei segretari comunali e provinciali a una retribuzione adeguata e proporzionata ai sensi dell’art. 36 Cost. Il giudice delle leggi sottolinea che la soppressione disposta dalla norma censurata riguarda solo una parte della retribuzione complessiva dei segretari comunali e provinciali; mentre, come più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, **lo scrutinio sulla conformità di una disciplina all’art. 36 Cost. «non può essere svolto atomisticamente, in relazione alle singole componenti retributive parcellizzate, dovendo, per contro, investire globalmente l’insieme delle voci che formano il trattamento complessivo del lavoratore».**

Peraltro, la scelta di eliminare la corresponsione dei diritti di rogito sottende la **volontà del legislatore di raccordare la disciplina della retribuzione dei segretari ai quali è assicurato l’allineamento economico alle posizioni apicali con il principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale**, consacrato nell’art. 24, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 e nell’art. 60 del CCNL 17 dicembre 2020. Alla stregua di tale principio, il trattamento economico determinato dai contratti collettivi «remunera tutte le funzioni e i compiti assegnati al dirigente pubblico ed esclude di attribuire compensi aggiuntivi per lo svolgimento di attività lavorative comunque riconducibili ai doveri istituzionali dello stesso o di compiti rientranti nelle mansioni dell’ufficio ricoperto e nelle connesse responsabilità».

Poiché trattasi di un principio generale della disciplina del lavoro pubblico, «eventuali deroghe, di fonte legislativa o contrattuale, [...] devono essere sostenute da un ragionevole fondamento giustificativo», che, secondo la Corte, non può essere rinvenuto nella ritenuta «estraneità della funzione rogante rispetto alle prestazioni tipiche del pubblico impiego» o nella sua «marcata affinità con la funzione notarile». In primo luogo, è la stessa legge che, da epoca risalente, assegna tale competenza ai segretari comunali e provinciali, così inscrivendola nel «nucleo originario e tradizionale della funzione segretariale» e, quindi, tra i «compiti istituzionali e perciò obbligatoriamente compresi nelle prestazioni di servizio» loro assegnate. In secondo luogo, la giurisprudenza amministrativa «ha chiarito che, affinché un’attività possa ritenersi estranea ai compiti istituzionali, e quindi sottratta al principio di onnicomprensività retributiva, è necessario uno specifico fatto genetico della sua attribuzione, come un provvedimento di nomina, comportante l’adesione volontaria dell’interessato». Nel caso della **funzione rogante, invece, qualora l’amministrazione ritenga di avvalersene, essa costituisce, per il segretario, un’attività dovuta, rientrante nel normale contenuto del suo rapporto di servizio con l’ente.**

In definitiva, secondo la Corte, **la normativa censurata «ha rimosso un beneficio economico che, remunerando lo svolgimento di una funzione istituzionale in aggiunta al più alto trattamento retributivo riconosciuto nel settore del lavoro pubblico (quello dirigenziale), ha rivelato nel tempo una intrinseca disarmonia con il sistema».** Alla luce di tali argomentazioni, **la Corte esclude che la disposizione in esame abbia determinato un pregiudizio all'adeguatezza e alla proporzionalità della retribuzione dei segretari comunali e provinciali.**

Del pari, **sono ritenute prive di fondamento anche le censure che denunciano la violazione dell'art. 3 Cost.** Tale violazione sarebbe causata, a giudizio dei rimettenti, sia dalla irragionevolezza che dalla disparità di trattamento derivanti dalla differente disciplina contenuta, da un lato, nell'art. 10, comma 1, del d.l. n. 90 del 2014 e, dall'altro, nel comma 2-*bis* del medesimo art. 10 che, con previsione derogatoria rispetto alla prima, attribuisce una quota dei diritti di rogito ai segretari titolari di incarichi presso enti senza dirigenti e comunque a quelli privi di qualifica dirigenziale.

A tal riguardo, la Corte osserva che, a mente della propria giurisprudenza, **tale ultima previsione non può essere utilizzata come *tertium comparationis* nel giudizio di eguaglianza, a causa del suo carattere derogatorio rispetto a una regola generale.** La possibilità che il giudizio di eguaglianza si risolva con l'estensione della disciplina derogatoria ad altre fattispecie, invero, può ammettersi solo nel caso in cui le fattispecie raffrontate siano ispirate alla medesima *ratio derogandi*, ma trattasi di una condizione che non si verifica nel caso di specie.

La finalità della previsione di cui al comma 2-*bis*, infatti, è quella di «attenuare l'impatto economico che la totale soppressione dei diritti di rogito, disposta dal testo originario del d.l. n. 90 del 2014, avrebbe prodotto sui segretari fruitori del trattamento economico più basso (segretari di fascia «C») o comunque non ammessi all'allineamento economico alla posizione dirigenziale previsto dall'art. 41, comma 5, del CCNL maggio 2001», ovvero sia i segretari di fasce «A» e «B» che prestano servizio in enti privi di dirigenti.

Inoltre, **le posizioni che si vorrebbe comparare si differenziano anche sotto il profilo soggettivo**, avendo ad oggetto, da un lato, dipendenti allineati economicamente alle figure apicali e, dall'altro, dipendenti esclusi da tale equiparazione o comunque destinatari di un trattamento economico significativamente inferiore rispetto a quello goduto dai primi.

Infine, **la Corte respinge anche le censure formulate in riferimento al principio di buon andamento della p.a. ex art. 97 Cost.** Contrariamente alle argomentazioni dei rimettenti, infatti, «la norma in scrutinio non può produrre un effetto disincentivante per i segretari investiti dalla soppressione dei diritti di rogito», dal momento che l'esercizio della funzione rogante è connesso ai loro compiti istituzionali e che, in ogni caso, «il principio del buon andamento della pubblica amministrazione non può essere associato all'entità della retribuzione, la quale non è legata da un vincolo funzionale all'efficiente organizzazione amministrativa».

Lorenzo Madan