

CONSIGLIO DI STATO

Sezione IV, decisione 17 giugno 1892, *Pres. SPAVENTA P., Est. ROSMINI; Comune di Oria (Avv. SANSONETTI) c. Giunta prov. amm. di Lecce, e Casanova (Avv. SANTINI)*.

Segretario comunale — Conferma sessennale — Mancanza di espressa deliberazione del Consiglio (L. com. prov. 10 febbraio 1889, art. 12).

La conferma sessennale del segretario comunale deve risultare da espressa deliberazione del Consiglio, o da fatti tali che rimuovano ogni ragionevole dubbio in proposito. (1)

L'aver lasciato che per alcun tempo (nella specie, cinque mesi) il segretario rimanesse in carica dopo il biennio di prova, non è fatto sufficiente a indurre l'intenzione del Comune di confermarlo nell'ufficio. (2)

La Sezione, ecc. — Attesochè nell'art. 12 comma 3 della legge com. prov. senza dubbio esiste una garanzia pei segretari comunali, ma esso non contiene la clausola espressa nell'art. 7 della legge 19 aprile 1885, che, cioè, quando « sei mesi prima dello spirare del biennio il maestro non fu licenziato, s'intenderà nominato per un sessennio ». E che il silenzio su questo proposito non sia stato casuale, nè lo si possa attribuire al non avere il legislatore avuto presente la legge del 1885, si può desumere tanto dalla relazione con la quale presentavasi alla Camera elettiva il primo progetto contenente garanzie pei segretari comunali (25 novembre 1882, n. 1 art. 3), nel quale dichiaravasi di aver voluto proporre garanzie *sostanzialmente analoghe*, non già identiche, a quelle che regolano i rapporti fra Comuni e maestri, quanto dalla relazione al Senato sul progetto che contiene il comma precitato dall'art. 12 (20 luglio 1888, n. 13), nella quale è detto che tale disposizione veniva introdotta in omaggio al voto della Commissione e all'ordine del giorno della Camera elettiva, *riservando ad altro progetto il regolamento definitivo della posizione dei segretari comunali* (pag. 3). Epperò, nell'attuale stato della legislazione, la garanzia di cui si contende vuol bensì essere intesa ed applicata secondo i termini espressi della disposizione che la contiene e l'intenzione del legislatore, ma non si potrebbe dare a quella disposizione una interpretazione estensiva a beneficio dei segretari, e quindi restrittiva delle facoltà dei Comuni, senza violare i precetti sanciti cogli art. 3 e 4 delle disposizioni sulla pubblicazione, interpretazione ed applicazione delle leggi in generale.

Attesochè le massime adottate dalla Giunta prov. amm. di Lecce sono contrarie tanto ai precetti testé ricordati, quanto alla costante giurisprudenza di questa Sezione, la quale ha ritenuto sempre che la conferma sessennale non possa risultare che da una deliberazione espressa e formale del Consiglio, o da fatti tali che inducano a ritenere che il Comune abbia effettivamente voluto confermare il segretario, escludendo quindi l'affermazione generale, assolutamente inammissibile, contenuta nella decisione reclamata nella presente causa, che il silenzio del Comune ai riguardi della prossima scadenza della ferma del segretario significhi sempre conferma, e tanto più escludendo che la ferma per effetto del silenzio possa ritenersi avvenuta *ope legis* per sei anni.

Attesochè, in vero, perché la conferma di un obbligo di un impegno, di un diritto, di un contratto, possa dirsi avvenuta *ope legis*, è necessario che nei termini di una legge si dimostri sancita quella conferma, come avviene per la tacita riconduzione di beni stabili, a cui allude la Giunta prov. amm., senza però avvertire come quella sia espressamente disposta e regolata cogli art. 1592, 1609, 1622, 1624 cod. civ., il quale, invece, non contiene disposizione alcuna in proposito negli art. 1627 a 1646 che si riferiscono al contratto di locazione delle opere, i quali meno impropriamente che non gli altri sulla locazione di cose avrebbero potuto invocarsi trattandosi della ferma di un segretario comunale. Ed egualmente *ope legis* può verificarsi la conferma sessennale del maestro comunale, stabilita coll'art. 7 della legge del

1885. Ma, invece, affatto extralegale ed arbitraria è la tacita conferma sessennale pronunciata colla reclamata decisione, perché non ha base in una disposizione qualsiasi del diritto comune, o della legge comunale provinciale; perché la Amministrazione e il magistrato nell'applicare la legge *condita* non possono per mere analogie e per considerazioni che sarebbero materia di discussione della legge *condenda*, ampliare i benefici e le garanzie degli impiegati comunali con restrizioni a danno dei diritti e dell'autorità del Comune; e perché, infine, inconcludente e inammissibile sembra l'analogia fra la tacita riconduzione dei beni stabili e la riconferma del segretario comunale. Quella infatti ha per materia un contratto di puro e semplice diritto privato, regolato colle norme della locazione senza determinazione di tempo, e cioè secondo le consuetudini locali e la natura delle cose locate (art. cit. cod. civ.), e questa invece ha per materia la nomina ad un impiego pubblico, nell'interesse del servizio pubblico, la cui direzione e responsabilità spetta alla rappresentanza del Comune ed alla sua amministrazione.

Fra queste e il segretario comunale non vi hanno dunque né contratto né rapporti contrattuali veri e propri, ma di superiorità e dipendenza gerarchica, analoghi a quelli tra i funzionari governativi e l'Amministrazione dello Stato: la durata della prova e delle conferme in servizio e le garanzie dei segretari sono fissate dalla legge, la quale in nulla si rimette alle consuetudini locali per questa materia. Si può dunque trovare la legge imperfetta, insufficiente, augurarsi e desiderare che sia sciolta la riserva fatta di una definitiva sistemazione dei segretari comunali, ma non è lecito al magistrato correggere la legge, supplire o anticipare l'opera del legislatore.

Attesochè non maggiormente attendibile è l'altra conclusione della Giunta prov. amm., la quale desume l'intenzione del Consiglio di confermare il segretario dalla affermazione che nella ipotesi contraria nessun ostacolo od incomodo impedisce al Comune di dare la disdetta prima della scadenza. Su questo proposito è da notare anzitutto come, specie se il segretario non chiede nell'interesse proprio una deliberazione di conferma per la durata legale, parecchie considerazioni e circostanze possono determinare l'indugio del Consiglio comunale a pronunciarsi, come p. e. il non avere per anco trovato persona idonea disponibile da sostituire al funzionario che si licenzerebbe; e d'altronde in difetto di manifestazione espressa la intenzione può argomentarsi unicamente da fatti che non lascino alcun ragionevole dubbio sulla medesima, e tale non è il fatto di aver lasciato provvisoriamente in carica per 5 mesi dopo il biennio di prova il segretario.

Per questi motivi, ecc.