

La classificazione delle sedi di segreteria comunale a seguito di convenzione tra enti e lo status giuridico ed economico del Segretario Comunale.

Abstract: Il sistema di classificazione delle sedi segreteria comunali, preordinato alla corretta assegnazione dei segretari comunali e provinciali nonché alla determinazione del loro *status* giuridico ed economico, dopo quasi mezzo secolo di pacifica applicazione, è stato recentemente innovato, non in modo incontestato, dalla circolare prot. n. 485 – E – (P) del 24.3.2015 del Ministero dell'Interno, Dipartimento degli affari interni e territoriali, Albo nazionale dei Segretari Comunali e provinciali. Il presente scritto, dopo l'analisi e l'evoluzione dell'istituto, con particolare riferimento alla classificazione delle sedi di segreteria comunale a seguito di convenzione tra enti, si pone l'obiettivo di porre in luce le criticità dell'applicazione della circolare ministeriale, la quale è stata, di recente, sottoposta al vaglio della magistratura ordinaria e contabile.

Le fonti di disciplina del sistema di classificazione delle sedi segreterie comunali

In origine la legge 8 giugno 1962, n. 604, rubricata “modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali (*GU n. 167 del 4-7-1962*) ha rappresentato per circa 36 anni (precisamente dal 19.07.1962 al 05.05.1998), la fonte di rango primario per la determinazione della classificazione dei Comuni e la conseguente assegnazione del segretario.

L'art. 1 della citata legge n. 604/1962, prima sostituita dal decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749¹ e poi abrogata dal decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465 recante le nuove disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n. 127, come si vedrà meglio di seguito, sanciva, in via prioritaria ed ordinaria che “a ciascun Comune era assegnato, secondo la sua popolazione residente, un segretario di qualifica professionale corrispondente a quella indicata nella tabella A allegata alla medesima legge. Inoltre, per i Comuni consorziati, la classe del consorzio (*rectius* convenzioni) era, anche questa volta, determinata in base alla popolazione residente complessiva dei Comuni uniti in consorzio (*rectius* convenzione).

Al sistema classificatorio ordinario sopra rappresentato si affiancava il sistema derogatorio di cui al comma 3, del citato art. 1 della L. n. 604/1962 che prevedeva che ai Comuni riconosciuti sedi di stazioni di cura, soggiorno o turismo o di importanti uffici pubblici o che fossero stati centri di notevole attività industriale o commerciale e che dimostravano di trovarsi in condizioni finanziarie tali da poter sostenere, senza notevole aggravio per i contribuenti, le maggiori spese, poteva essere assegnato, con decreto del Ministro per l'Interno, un segretario di qualifica immediatamente superiore a quella stabilita nella tabella A.

Successivamente, con l'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (commi da 67 a 85), norma con la quale, tra l'altro, si avviavano definitivamente le riforme di privatizzazione del pubblico impiego (cd. leggi Bassanini), il legislatore delegava la normazione della disciplina organica dei segretari comunali nonché della futura Agenzia gli avrebbe gestiti al decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465 recante le nuove disposizioni in materia di ordinamento dei segretari comunali e provinciali, a norma dell'articolo 17, comma 78, della legge 15 maggio 1997, n. 127

¹ Art. 17 del decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749, rubricato Classificazione dei comuni e delle province ai fini dell'assegnazione del segretario, statuiva che “A ciascun comune ed a ciascuna provincia e' assegnato un segretario di qualifica corrispondente a quella indicata, rispettivamente, nelle tabelle A e B allegate al presente decreto. La tabella A, allegata alla legge 17 febbraio 1968, n. 107, e la tabella B, allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, sono sostituite, rispettivamente, dalle tabelle A e B allegate al presente decreto. Sono abrogati il primo comma dell'art. 1 e l'art. 3 della legge 8 giugno 1962, n. 604.

(GU n.3 del 5-1-1998). Inoltre il citato provvedimento normativo stabiliva, al contempo, che il rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali sarebbe dovuto essere esclusivamente disciplinato dai contratti collettivi².

L'art. 10 del D.P.R. n. 465/1997³, a tutt'oggi vigente, prevede per i comuni la possibilità di valutare l'opportunità di costituire, mediante accordo convenzionale, disciplinato dal combinato disposto dell'art. 30 e dal comma 3 dell'art. 98 del D. Lgs. n. 267/2000⁴, una unica sede di segreteria comunale ove presterà servizio un unico segretario comunale titolare.

A conferma del sistema classificatorio delle sedi di segreteria convenzionate l'ex Agenzia Autonoma per la gestione dei Segretari Comunali e Provinciali⁵, nelle more della definitiva sottoscrizione del nuovo CCNL dei Segretari Comunali e Provinciali, con propria deliberazione n. 90 del 12.04.2000, statuiva che la classificazione delle segreterie comunali che, in seguito alla stipula di convenzioni superino la soglia demografica relativa alla classe di appartenenza dei singoli enti associati, avverrà con la medesima procedura delle sedi di segreteria singole, *“tenuto conto che la classificazione per le convenzioni di segreteria si riferisce alla segreteria convenzionata e non ai singoli comuni, per terminare al momento dello scioglimento della convenzione stessa”*.

L'art. 35 del citato decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465 abrogando la legge n. 604/1962, ad eccezione degli articoli 40, 41 e 42, in combinato disposto con il comma 5 dell'art. 31 del CCNL dei Segretari Comunali e Provinciali del 16.05.2001⁶, determinando, quindi,

² Si riporta, per completezza il comma 74 dell'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127 (GU n. 3 del 5-1-1998): 74. Il rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali è disciplinato dai contratti collettivi ai sensi del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni.

3 Art. 10 D.P.R. n. 465/97: “1. I comuni, le cui sedi sono ricomprese nell'ambito territoriale della stessa sezione regionale dell'Agenzia, con deliberazione dei rispettivi consigli comunali, possono anche nell'ambito di più ampi accordi per l'esercizio associato di funzioni, stipulare tra loro convenzioni per l'ufficio di segreteria. 2. Le convenzioni stabiliscono le modalità di espletamento del servizio, individuano il sindaco competente alla nomina e alla revoca del segretario, determinano la ripartizione degli oneri finanziari per la retribuzione del segretario, la durata della convenzione, la possibilità di recesso da parte di uno o più comuni ed i reciproci obblighi e garanzie. Copia degli atti relativi è trasmessa alla competente sezione regionale dell'Agenzia. 3. Ai segretari che ricoprono sedi di segreteria convenzionate spetta una retribuzione mensile aggiuntiva ed il rimborso delle spese di viaggio regolarmente documentate per recarsi da uno ad altro dei comuni riuniti in convenzione per l'esercizio delle relative funzioni. Il contratto collettivo di lavoro di cui all'art. 17, comma 74, della legge determina l'entità della retribuzione aggiuntiva in base al numero dei comuni convenzionati e alla complessità organizzativa degli stessi.

4 Il comma 3 dell'art. 98 D. Lgs. n. 267/00 così statuisce: “I comuni possono stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale comunicandone l'avvenuta costituzione alla Sezione regionale dell'Agenzia”.

⁵ Il Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Albo nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali, ha ereditato le funzioni dell'Agenzia nazionale per la gestione dei Segretari Comunali e provinciali ai sensi dell'art. 7, comma 31-ter del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

6 Art. 31 CCNL dei segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001: “1 I segretari comunali e provinciali sono classificati in tre fasce professionali denominate A, B e C: a) nella fascia professionale C, sono inseriti i segretari, idonei alla titolarità di sedi di comuni fino a 3.000 abitanti, a seguito del conseguimento dell'abilitazione concessa dalla Scuola Superiore di cui all'art. 98, comma 4, del T.U.E.L. n. 267/2000; b) nella fascia professionale B, sono inseriti i segretari, idonei, a seguito del superamento del corso di specializzazione della Scuola Superiore di cui all'art. 14, comma 1, del DPR n. 465/1997, alla titolarità di sedi di comuni fino a 65.000 abitanti, non capoluogo di provincia; al corso di specializzazione sono ammessi i segretari con almeno due anni di servizio nella fascia C. c) nella fascia professionale A, sono inseriti i segretari, idonei, a seguito del superamento del secondo corso di specializzazione della Scuola Superiore, di cui all'art. 14, comma 2, del DPR n. 465/1997, alla titolarità di sedi di comuni con popolazione superiore a 65.000 abitanti, di comuni capoluogo di provincia nonché di province; al corso di specializzazione sono ammessi i segretari con almeno due anni di servizio in enti con popolazione compresa tra i 10.001 e 65.000 abitanti. 2 La trasposizione nelle fasce professionali di cui al comma 1 dei segretari comunali e provinciali già collocati nelle fasce di cui all'art. 12, comma 1, del DPR n. 465/1997 avviene secondo le previsioni dell'art. 35 del presente CCNL. 3 Nell'ambito della fascia B, per la nomina in sedi di comuni superiori a 10.000 e fino a 65.000, è richiesta un'anzianità di servizio del segretario di almeno due anni in comuni inferiori della medesima fascia. acquisiti entro tale data ai sensi della medesima disposizione. 4 Nell'ambito della fascia A, per la nomina in sedi di comuni superiori a 250.000 abitanti, di comuni capoluogo di provincia e di amministrazioni provinciali è richiesta un'anzianità di servizio di almeno due anni in enti inferiori della stessa fascia. La disposizione di cui all'art. 11, comma 10, ultimo periodo, del DPR n. 465/1997 trova applicazione sino al 31.12.2000; sono fatti salvi i diritti acquisiti entro tale data ai sensi della medesima disposizione. 5 Il sindaco ed il presidente della provincia nominano il segretario dell'ente fra gli iscritti nella fascia professionale corrispondente all'entità demografica dello stesso, fatte salve le riclassificazioni intervenute con il precedente ordinamento. La corresponsione del trattamento economico è correlata alla effettiva assunzione in servizio negli enti, secondo i livelli della retribuzione di posizione di cui all'art. 41. 6 L'idoneità conseguita a seguito dei corsi di specializzazione di cui all'art. 14 del DPR n. 465/1997 comporta l'iscrizione nella relativa fascia professionale, fermo restando che con l'applicazione del presente contratto non è richiesta l'idoneità per i segretari con anzianità di servizio di nove anni e sei mesi al 31.12.2000. 7 Con l'applicazione del presente contratto, per il conseguimento dell'idoneità a seguito del corso già indetto per i segretari con un'anzianità di servizio compresa tra quattro e nove anni e sei mesi, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del DPR n. 465/1997, e in quello da indire per coloro che risultano iscritti nella fascia B secondo le disposizioni del presente contratto, già iscritti nella precedente lettera b) dell'art. 12 del

il vigente sistema, sanciscono che le sedi di segreteria si classificano esclusivamente secondo il criterio demografico fatte salve le riclassificazioni intervenute con il previgente ordinamento⁷.

La vigenza di tale ordinamento è stata ulteriormente riconfermata anche dal CCNL di interpretazione autentica dell'articolo 31 del CCNL dei Segretari comunali e provinciali del 16/5/2001, sottoscritto il 13 febbraio 2007, avente ad oggetto l'interpretazione in forma autentica dell'art. 31 del CCNL dei Segretari Comunali e Provinciali del 16.5.2001, "per accertare se, ai fini della determinazione delle fasce professionali, alle quali viene collegata la definizione del trattamento economico del segretario, tale clausola contrattuale attribuisca rilievo esclusivamente alla mera consistenza anagrafica della popolazione, a prescindere dall'adozione di un formale provvedimento di riclassificazione del comune, oppure se sia necessario, a tal fine, la preventiva adozione da parte dell'Agenzia per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali di tale provvedimento che prende atto del potere in merito dell'Agenzia". In tale CCNL di interpretazione autentica esplicitamente si conferma la piena valenza del sistema di classificazione degli enti e dei relativi poteri dell'Agenzia, e si prende chiaramente atto che il suddetto potere regolamentare dell'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali è stato esercitato dal Consiglio di Amministrazione Nazionale con la succitata deliberazione n 90 del 12.04.2000.

Più recentemente, anche il Decreto del Ministro dell'Interno del 20 febbraio 2013 - adottato di concerto col Ministro dell'Economia e delle Finanze e col Ministro per la Pubblica amministrazione e la Semplificazione - ha dettato specifiche indicazioni in materia di trattamento economico dei Segretari titolari di sedi convenzionate (valore al quale era collegato il contributo degli enti al fondo di mobilità medesimo, e quindi la correlata riduzione dei trasferimenti) statuendo esplicitamente che "per le sedi di segreteria convenzionata, era necessario tenere conto della somma delle popolazioni residenti nei diversi comuni facenti parte della convenzione"; sicché il citato decreto, all'art. 2 comma 1, dispone esattamente che le percentuali di riduzione "... sono applicate al trattamento economico spettante al segretario comunale di fascia corrispondente alla classe demografica dell'ente. Nel caso di segreterie convenzionate la classe demografica da considerare è quella derivante dalla somma delle popolazioni di tutti gli enti facenti parte della convenzione stessa ...".

Pertanto, le disposizioni normative e regolamentari, in combinato disposto con le norme pattizie dei vari CCNL hanno di fatto riproposto il previgente sistema di classificazione delle sedi di segreteria comunale definito dalle tabelle A e B di cui al già citato D.P.R. 23 giugno 1972, n. 749, come di seguito si riportano:

Classe del Comune	Numero di abitanti del singolo ente / numero di abitanti derivante dalla somma delle popolazioni di tutti gli enti facenti parte della convenzione	Status giuridico / qualificazione professionale del Segretario Comunale e Provinciale
Classe 4 [^]	fino a 3.000	Segretario comunale di cl. 4 [^] - fascia professionale C
Classe 3 [^]	da 3.001 a 10.000	Segretario capo di cl. 3 [^] - fascia professionale B

DPR n. 465/1997, si prescinde dai riferimenti percentuali indicati nello stesso articolo. 8 Ai fini del conferimento degli incarichi nei comuni superiori a 10.000 abitanti, in sede di prima applicazione del presente contratto, per i segretari di cui ai commi 6 e 7, si prescinde dal prescritto requisito dei due anni di anzianità di cui al comma 3.

7 Si rappresenta che l'ultima revisione generale dei comuni ai fini dell'assegnazione del segretario comunale è stata effettuata con Decreto del Ministero dell'Interno del 04.10.1993 (pubblicato nel supplemento ordinario alla G.U., serie generale n. 289 del 10.11.1993).

Classe 2 [^]	da 10.001 a 65.000	Segretario generale di cl. 2 [^] - fascia professionale B
Classe 1 [^] /B	da 65.001 a 250.000	Segretario generale di cl. 1 [^] B - fascia professionale A
Classe 1 [^] /A	enti con popolazione oltre i 250.000 abitanti, comuni capoluogo di provincia e amministrazioni provinciali	Segretario generale di cl. 1 [^] A - fascia professionale A
Classe 1 [^] /A	Enti metropolitani	Segretario generale di cl. 1 [^] A - fascia professionale A

Tabella n. 1 Classificazione dei comuni ai fini dell'assegnazione del segretario comunale. Fonte: T. Grandelli e M. Zamberlan, Il trattamento economico del segretario comunale e provinciale, Rivista "Il personale della PA" n. 5, giugno 2013.

L'impatto della classificazione delle sedi di segreteria comunale a seguito di convenzione tra enti sullo status giuridico ed economico del Segretario Comunale

Tale succitato sistema di classificazione delle sedi di segreteria si riverbera sensibilmente sullo status giuridico ed economico dei Segretari comunali così come riportato nella tabella di seguito riportata:

Segretari Comunali e Provinciali	Stipendio Tabellare + Indennità Integr. Speciale (comprensivo 13 ^o mensilità)	Retribuzione di Posizione	Totale Retribuzione Lorda Annuale
FASCIA C - cl. IV	€ 34.648,77	€ 7.332,22	€ 41.980,99
FASCIA B - cl. III	€ 43.310,93	€ 7.837,59	€ 51.148,52
FASCIA B - cl. II	€ 43.310,93	€ 15.584,45	€ 58.895,38
FASCIA A - cl. 1B	€ 43.310,93	€ 21.781,93	€ 65.092,86
FASCIA A - cl. 1A	€ 43.310,93	€ 33.143,98	€ 76.454,91
FASCIA A - cl. 1A - Enti Metropolitani	€ 43.310,93	€ 39.857,92	€ 83.168,85

Tabella n. 2 - Totale retribuzione lorda annua dei segretari comunali e provinciali a seguito della sottoscrizione del nuovo C.C.N.L. siglato il 01.03.2011 con decorrenza dal 31.12.2009.

Tralasciando ad altra sede gli istituti relativi alle modalità ed ai tempi di progressione professionale dei segretari comunali e provinciali, in questo scritto è però utile ricordare che la struttura della retribuzione del segretario comunale e provinciale è disciplinata dall'art. 37, comma 1, del CCNL 16 maggio 2001, relativo al quadriennio giuridico 1998-2001 e al biennio economico 1998-1999. La succitata norma pattizia prevede che la retribuzione è costituita dalle seguenti voci: a) trattamento stipendiale; b) indennità integrativa speciale; c) retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita; d) retribuzione di posizione; e) maturato economico annuo, ove spettante; f) retribuzione di risultato; g) diritti di segreteria; h) retribuzione aggiuntiva per sedi convenzionate; i)

tredecima mensilità; j) mensa e il buono pasto; k) compenso per la funzione di direttore generale; l) indennità sostitutiva del preavviso; m) compenso per incarichi a scavalco.

Come rilevabile dalle tabelle n. 1 e n. 2 sopra riportate, quindi, la mancata corretta classificazione della sede di segreteria convenzionata ha un immediato impatto di natura economica su quella voce stipendiale identificata come retribuzione di posizione. Inoltre, vi sono anche implicazioni sullo *status* giuridico in merito al percorso di crescita professionale ed alla conseguente possibilità di partecipazione ai corsi di specializzazione di cui all'art. 14 del D.P.R. n. 465/1997 che disciplinano il percorso di crescita professionale dei segretari comunali.

Pertanto, in base alle suddette disposizioni normative e regolamentari emerge chiaramente che la convenzione per la costituzione di una unica sede di segreteria costituisce, in fatto ed in diritto, un unico centro di interessi per i quali il Segretario comunale convenzionato presta servizio in modo unitario, sì che l'incarico dirigenziale affidato è stato sempre classificato e pesato, ai fini della attribuzione della fascia economica e giuridica, considerando il comune c.d. capofila come unico ente rappresentante la somma degli abitanti di tutti i comuni stipulanti la convenzione. Tant'è vero che la disciplina normativa e regolamentare richiamata prevede, a riprova di quanto detto, che l'unico soggetto a cui è conferito il potere di nomina e revoca del Segretario è il Sindaco del Comune capo-convenzione.

Il nuovo orientamento del Ministero dell'Interno

Tralasciando ad altra sede l'analisi circa le modalità e le procedure per la riclassificazioni delle sedi di segreteria comunale, si evidenzia che tale succitato sistema di classificazione delle sedi di segreteria comunale, prima della nota prot. n. 76063 del 29.09.2014 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria di Stato, nonché della nota circolare prot. n. 485 – E – (P) del 24.3.2015 del Ministero dell'Interno, Dipartimento degli affari interni e territoriali, Albo nazionale dei Segretari Comunali e provinciali, che si illustrerà nel dettaglio in seguito, era univocamente utilizzato, come si è visto in precedenza, anche in materia di classificazione delle sedi di segreteria convenzionate.

L'eziologia del nuovo orientamento del Ministero dell'Interno trae origine dalla nota prot. n. 76063 del 29 settembre 2014, con la quale, il citato Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria di Stato, rispondendo ad una richiesta di chiarimenti formulata dal Comune di Moricone in ordine alla necessità di corrispondere al Segretario Comunale, titolare di una sede di segreteria convenzionata, la retribuzione di posizione parametrandola alla classe demografica ottenuta dalla somma della popolazione dei singoli Comuni associati, il Mef, in modo immotivato e perentorio, nonché senza effettuare alcuna approfondita analisi storico giuridica dell'istituto in argomento, asserisce che *“nel caso di sedi di segreteria convenzionate, non è ammissibile parametrare la retribuzione di posizione alla fascia demografica derivante dalla somma degli abitanti degli enti in convenzione presso cui il Segretario presta servizio, non potendosi determinare, con la sola convenzione, alcuna modifica della retribuzione di posizione che resta ancorata alla fascia professionale di appartenenza del segretario”*.

Tale inopinato assunto, secondo il Mef, sarebbe rinvenibile dalla lettura del combinato disposto degli articoli 37 e 45 del CCNL dei Segretari comunali e provinciali del 16/5/2001, ove si prevede che, per remunerare il maggior sacrificio profuso dal Segretario Comunale che presta servizio presso una sede di segreteria convenzionata (costituita da due o più enti), sia già attribuita allo stesso una voce retributiva specifica identificata come retribuzione aggiuntiva per sedi convenzionate di cui alla lettera h) dell'art. 37, comma 1, del CCNL 16 maggio 2001, relativo al quadriennio giuridico 1998-2001 e al biennio economico 1998-1999. Tale specifica retribuzione aggiuntiva per sedi di segreteria convenzionate, pari al 25% della retribuzione complessiva in godimento, è, secondo tale parere del Mef, sufficiente a giustificare l'applicazione di un nuovo metodo di classificazione delle sedi di segreteria convenzionate basata sulla determinazione della

classe del Comune capofila della convezione, recando un ingiustificato danno economico, patrimoniale e giuridico ai Segretari Comunali che si sono visti rideterminare, al ribasso, la corrispondente retribuzione di posizione e si sono visti svilire le proprie aspirazioni di carriera professionale.

Successivamente, anche il Ministero dell'Interno, Dipartimento degli affari interni e territoriali, Albo nazionale dei Segretari Comunali e provinciali, asserendo che il lacunoso parere del Mef potesse costituire un "*autorevole sviluppo interpretativo sul tema*" (senza peraltro citarlo per espresso), dopo quasi sei mesi, provvede a conformarsi. Pertanto, con la nota circolare prot. n. 485 – E – (P) del 24.3.2015, il Ministero dell'interno esordisce, incomprensibilmente, affermando che l'istituto della convenzione delle sedi di segreteria fosse stato oggetto di una serie di problematiche e che fosse stato, sino ad allora, scarsamente disciplinato.

Invero, la succitata circolare, novando, in modo improvvido ed immotivato, l'ordinamento giuridico ed economico dei Segretari comunali, nonché la consolidata metodologia di classificazione delle sedi di segreteria, che mai è stata foriera di problematica alcuna, non ha fatto altro che alimentare lo stato di confusione ed agitazione dei lavoratori del settore nonché il relativo contenzioso in danno degli enti locali e dell'intera finanza pubblica.

Sul tema, dato il disorientamento degli enti locali, dovuto ad un repentino, quanto immotivato, nuovo orientamento del Ministero dell'Interno circa il tema della nuova metodologia di classificazione delle sedi di segreteria convenzionata, si è espressa anche la Sezione di controllo regionale della Corte dei Conti per il Friuli Venezia Giulia con la inconferente Deliberazione FVG/_2_/2016/PAR. In tale orientamento i magistrati contabili confermano l'operato ministeriale richiamando, come motivazione della propria decisione, le norme di riforma del divieto di *reformatio in pejus* contenute nell'art.1, comma 458, della legge 27 dicembre 2013.

E' chiaro ai più, però, che il tema del quesito rivolto alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti del Friuli Venezia Giulia non verteva sulla possibilità di una retrocessione retributiva del segretario comunale in caso di assegnazione presso una sede di segreteria di classificazione inferiore rispetto alla propria qualifica professionale, ma circa la metodologia di classificazione della sedi di segreteria convenzionata.

Sul tema, invece, è di interesse la deliberazione n. 56/2015 della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Lombardia, la quale si esprime nel senso dell'ancoraggio della retribuzione di posizione dei segretari comunali non alla loro qualifica di appartenenza bensì alla classe di appartenenza dei comuni in cui prestano servizio e, pertanto, anche nella classificazione delle sedi di segreteria convenzionate.

A seguito nel nuovo orientamento disposto dal Ministero dell'Interno con la circolare prot. n. 485 – E – (P) del 24.3.2015, come sarebbe stato prevedibile, oltre alle doglianze più volte rappresentate dalle principali forze sindacali rappresentative della categoria dei segretari comunali, si è avviato il contenzioso giurisdizionale che, tuttavia, ad oggi, non ha fornito un univoco orientamento.

La giurisprudenza minoritaria, espressasi sul tema con la sentenza n. 30/2017 del Tribunale di Bergamo, Sezione Lavoro, ha confermato, sostanzialmente l'orientamento ministeriale. Il giudice bergamasco, partendo dalla lettura del combinato disposto dell'art. 37, 41 e 45 del CCNL dei Segretari Comunali e Provinciali del 16 maggio 2001, nonché dell'art. 10 del D.P.R. n. 465/1997, è arrivato a concludere che l'ufficio di segreteria convenzionata, non configurando alcun nuovo tipo di "ente" o "soggetto" distinto dai singoli comuni convenzionati, non può essere meritevole di una nuova classificazione. Inoltre, aggiunge che a fronte della maggiore gravosità del compito affidato al segretario che presta servizio presso una sede convenzionata è attribuita la specifica retribuzione aggiuntiva di cui alla lettera h) dell'art. 37, comma 1, del CCNL 16 maggio 2001. Ne consegue, quindi, sempre a detta del giudice del lavoro bergamasco, che per individuare il livello di funzioni e responsabilità della sede di segreteria convenzionata, si dovrà far esclusivo riferimento alla classificazione dell'ente con maggiori dimensioni demografiche la cui complessità organizzativa, ex

art. 10, comma 3 del D.P.R. n. 465/1997, assorbe quella dei restanti comuni minori a cui è correlata anche la retribuzione di posizione del segretario comunale. L'arresto giurisprudenziale appena sintetizzato, sebbene successivamente smentito, è utile, quanto meno, per rilevare alcune delle innumerevoli contraddizioni della circolare prot. n. 485 – E – (P) del 24.3.2015 del Ministero dell'Interno. Infatti, il giudice statuisce che la sede di segreteria convenzionata deve essere determinata in base alla classe del comune più popoloso e quindi, assurgendo quale unico parametro la sola dimensione demografica, più complesso dal punto di vista organizzativo. Ciò statuendo, il giudice scongiura il verificarsi del paradosso a cui si sarebbe potuti arrivare applicando alla lettera il dettato della circolare ministeriale in base al quale la classificazione di segreteria, anche in presenza di un comune di classe superiore, si sarebbe dovuto classificare esclusivamente sulla scorta della classe del comune capofila della convenzione.

La tesi giurisprudenziale appena rappresentata, come anticipato, è stata smentita da quella che potrebbe definirsi giurisprudenza maggioritaria formatasi con le pronunce del Giudice di Como e di Tivoli, rispettivamente espresse con le sentenze n. 203/2016 e n. 163/2017 del 23.02.2017.

Tali pronunce accolgono appieno le doglianze rappresentate dai segretari comunali nonché dalle loro organizzazioni sindacali più rappresentative, accertando, per l'effetto, che la retribuzione di posizione spettante al segretario comunale che presta servizio in una sede di segreteria convenzionata deve essere determinata in base alla somma della popolazione residente di tutti i comuni convenzionati e, pertanto, disapplicando la circolare prot. n. 485 – E – (P) del 24.3.2015 del Ministero dell'Interno. Le due decisioni succitate risultano di rilievo per i seguenti principali aspetti.

In primis si statuisce che la classificazione degli incarichi dei segretari comunali deriva, come anzidetto, dalle tabelle di cui alla legge n. 604/1962, non abrogate, così come confermato dalla deliberazione della ex-Ages n. 90 del 12 aprile 2000.

In secundis, il giudice, richiamando la precedente decisione della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 23031 del 2 novembre 2007, evidenzia come il criterio classificatorio delle sedi di segreteria convenzionante, prevalente al disapplicato orientamento ministeriale, non possa essere revisionato mediante una mera circolare avente esclusivamente fini interpretativi, dovendosi, invece, risolvere attraverso una disposizione normativa ovvero in sede di pattizia con il contratto collettivo di categoria.

Inoltre, tale giurisprudenza maggioritaria, per corroborare ulteriormente la propria tesi, richiamando la decisione della Cassazione, Sez. lav. n. 7609 del 05.06.2001 in tema validità degli accordi pattizi (con particolare riferimento all'accordo pattizio intervenuto con la sottoscrizione del CCNL 16 maggio 2001 e ss.mm.ii, nonché con la sottoscrizione del CCNL di interpretazione autentica dell'articolo 31 del CCNL dei Segretari comunali e provinciali del 16/5/2001, sottoscritto il 13 febbraio 2007), ha disposto che la “ ... *maggiorazione espressamente prevista per il regime di convenzione di cui all'art. 45 del CCNL del settore prevede appunto che la stessa sia applicata sulla retribuzione complessiva di cui all'art. 37, comma uno, lett da a) ad e) in godimento. La retribuzione di posizione, prevista dalla lett. d) della norma da ultima indicata, deve essere dunque preventivamente determinata per poter applicare la maggiorazione di cui all'articolo 45 e le relative modalità di determinazione, come si è ampiamente visto, sono state sempre effettuate sulla base della totalità della popolazione dei comuni in convenzione ...*”.

E' da rilevare che, per ironia della sorte, l'intervenuta giurisprudenza, che si è espressa sul tema della metodologia di classificazione delle sedi segreteria, condanna proprio il Comune di Rignano Flaminio, comune capo convenzione della sede di segreteria convenzionata che vedeva partecipare anche il Comune di Moricone che, per primo, aveva sollecitato l'improvvido parere Mef. A tal riguardo, la sentenza n. 203/2016 del giudice Comasco precisa, altresì, che il D.P.R. n. 465/1997 attribuisce unicamente al Ministero dell'Interno e non al Mef, il potere di adottare disposizioni in materia di trattamento giuridico ed economico dei segretari.

In verità lo stesso Ministero dell'Interno, sconfessando, forse inavvertitamente, il proprio recente mutato orientamento, con il decreto prot. n. 17502 del 28.12.2016 di indizione del penultimo corso di specializzazione di cui all'art. 14, comma 2, del D.P.R. n. 465/97, denominato "Se.F.A 2016", nonché con l'ultimo decreto del Prefetto responsabile della gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali, prot. n. 6904 del 13.06.2019, avente ad oggetto "Bando di ammissione al corso di specializzazione per il conseguimento dell'idoneità a segretario generale ai sensi dell'art. 14, comma 2, del DPR. n. 465/97, denominato "Se.F.A 2019", pubblicato il 13.06.2019, utile per accedere alle progressioni di carriera ed acquisire, per l'effetto, la fascia professionale A, ha previsto che al succitato corso possono accedere *"... anche i segretari che, iscritti alla fascia professionale B con idoneità alla nomina in comuni con popolazione compresa tra i 10.001 e 65.000 abitanti, siano in possesso di almeno due anni di servizio in qualità di segretario presso Unioni di Comuni e Comunità Montane con popolazione complessiva superiore ai 10.000 abitanti ... Ai fini del raggiungimento del biennio tale servizio potrà essere eventualmente cumulato con l'anzianità di servizio in sedi di segreteria di classe II ..."*.

Tale succitata previsione ministeriale, implica, di fatto, una deroga sia alla tanto rigorista quanto improvvida circolare del Ministero dell'Interno prot. n. 485 – E – (P) del 24.3.2015, sia all'interno assetto normativo e pattizio sopra rappresentato in tema di classificazione di sedi di segreteria e di status giuridico ed economico dei segretari comunali. Ciò in quanto prevede la possibilità - a scapito di coloro che si sono visti riclassificare, al ribasso, le sedi di segreteria convenzionate - di una progressione di carriera per tutti i segretari comunali che hanno prestato servizio presso una Comunità Montana con una popolazione complessiva superiore ai 10.000 abitanti potendo cumulare l'anzianità di servizio prestata in comuni di classe II. Tale ultima circostanza, però, farebbe ritornare in auge il modello di classificazione delle sedi di segreteria convenzionate basato sulla sommatoria degli abitanti. Infatti, il Ministero dell'Interno, inspiegabilmente utilizza un sistema di classificazione al ribasso per le sedi di segreteria convenzionate ed il corretto sistema di classificazione per le Unioni di Comuni e le Comunità Montane con una popolazione complessiva superiore a 10.000 abitanti. Inoltre, si renderebbe necessaria un'altra riflessione afferente alla possibilità di assegnazione da una Unione di Comuni ovvero ad una Comunità Montana di classe II, ovvero con una popolazione complessiva superiore ai 10.000 abitanti, un segretario di fascia B che, a rigor di norma, non potrebbe acquisire la titolarità di sedi di segreteria di classe II se non dopo due anni di servizio effettivo nella inferiore classe III.

Vi è da aggiungere che il Ministero dell'Interno, con l'inopinata e controversa circolare in argomento, piuttosto che agevolare e valorizzare le libere forme di aggregazione convenzionale tra gli enti locali, tese ad una migliore e più efficace gestione delle risorse pubbliche, andando anche in evidente contrasto con l'orientamento indicato dal legislatore in varie sedi, non ultima la cd. Legge Delrio (L. n. 56/2014 - norma che estende la possibilità di convenzionare gli l'ufficio del Segretario Comunale anche alle Provincie), finisce per mortificare l'istituto del convenzionamento.

Pertanto, al fine di non ingenerare nuovo ed oneroso contenzioso in danno dell'erario, si auspica che il Ministero dell'Interno riveda, quanto prima, il proprio ambiguo orientamento.

Al contempo, si auspica che le forze sindacali che siedono al tavolo delle trattative del redigendo contratto collettivo nazionale per i dirigenti del comparto funzioni centrali, ove i segretari comunali sono confluiti ai sensi del comma 3, art. 7 del CCNQ per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2016-2018) sottoscritto in data 13.07.2016, sollecitino la previsione di una specifica e completa normazione della materia che riconosca a valorizzi la specificità del ruolo svolto dai segretari comunali a servizio delle autonomie locali.

Ettore Massari