

Segretari comunali

Il possibile impatto della sentenza della Cassazione a SS.UU. sui segretari comunali

di Vincenzo Giannotti - Dirigente Settore Gestione Risorse (Umane e Finanziarie) del Comune di Frosinone

Mentre una precedente sentenza del Tribunale di Roma riconosceva il ruolo dei segretari comunali quali dirigenti degli Enti Locali, a fronte delle funzioni a loro attribuite dall'ordinamento, la Cassazione semplice e successivamente quella a Sezioni Unite, negavano il riconoscimento del ruolo dirigenziale ai segretari comunali precisando in particolare come l'interpretazione di testi normativi che consentono deroghe in materia di accesso alla dirigenza deve essere, di conseguenza, quanto mai rigorosa e non può estendersi al di là di quanto emerge in maniera precisa ed inequivoca dalle affermazioni del legislatore. Inoltre, nella citata sentenza della nomofilachia vi è un esplicito avvertimento al legislatore nell'emanazione decreti delegati, all'interno del processo di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (Legge delega 7 agosto 2015, n. 124), di procedere ad eventuali chiarimenti ed interpretazioni autentiche della normativa al fine di scongiurare lo stesso processo di riordino che vede confluire i citati segretari all'interno del ruolo unico della dirigenza in potenziale violazione delle citate disposizioni costituzionali sull'accesso per concorso pubblico.

Premessa

I segretari comunali avevano salutato con grande favore le motivazioni contenute nella sentenza del Tribunale civile di Roma (1), il quale aveva modo di pronunciarsi sul seguente accertamento richiesto dall'ARAN "nei confronti dell'UNSCP, per i bienni economici 2006-2007 e 2008-2009, nonché per i successivi rinnovi contrattuali, che la categoria dei segretari comunali e provinciali trova regolamentazione contrattuale nell'ambito del comparto di contrattazione collettiva delle Regioni ed Autonomie Locali - di cui costituisce un'apposita Sezione contrattuale o contratto applicativo - e non nelle Aree della dirigenza o in un'ipotetica Area dei segretari comunali e provinciali".

In particolare i giudici del lavoro avevano modo di precisare la sussistenza di diversi elementi desumibili da fonti normative e contrattuali dai quali era possibile desumere che, nell'ambito del comparto Regioni ed Autonomie Locali, sussista un'Area dei

segretari comunali e provinciali autonoma e pur assimilabile a quella dei dirigenti ed in particolare venivano citate le seguenti fonti:

- l'art. 97 TUEL a mente del quale "il segretario comunale e provinciale svolge compiti di collaborazione e funzioni di assistenza giuridico-amministrativa a favore degli organi dell'Ente Locale, in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti", chiarisce che "il segretario sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività, salvo quando ai sensi e per gli effetti del comma 1 dell'art. 108 il sindaco e il presidente della Provincia abbiano nominato il direttore generale";
- l'art. 108 TUEL il quale precisa che "al direttore generale rispondono, nell'esercizio delle funzioni loro assegnate, i dirigenti dell'ente, ad eccezione del segretario del Comune della Provincia";
- l'art. 98 TUEL, prevede che l'iscrizione all'albo dei segretari, a cui si accede a seguito di pubblico concorso, "è subordinata al possesso dell'abilitazio-

(1) Tribunale civile di Roma, Prima Sezione lavoro, sentenza 17 ottobre 2013.

ne concessa dalla Scuola superiore per la formazione e la specializzazione dei dirigenti della Pubblica Amministrazione”;

- la Legge n. 190/2012, in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella Pubblica Amministrazione, prevede all'art. 1, che “l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli Enti Locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa motivata determinazione”.

Concludevano i giudici del lavoro come, sulla base dei sopra indicati elementi significativi di fonte normativa e contrattuale, non può, quindi, dubitarsi che, all'interno del comparto delle Autonomie Locali, oltre all'area dei dirigenti, sia individuabile quella dei segretari comunali e provinciali. Ma tali entusiasmi sono stati gelati dalla recente posizione assunta dalla Corte di cassazione a SS.UU. (2) la quale, dopo una puntuale ricostruzione contrattuale e legislativa, aveva affermato il principio di diritto secondo il quale “il comma 49 dell'art. 1 della Legge 311 del 2004 non si applica alle procedure di mobilità dei segretari comunali e provinciali già concluse alla data di entrata in vigore di tale legge”, precisando, tuttavia, nell'ambito delle proprie motivazioni una serie di altri principi particolarmente restrittivi per la categoria e tali da incidere in modo sostanziale anche nel processo di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (Legge delega 7 agosto 2015, n. 124), all'interno del quale sono previsti tanto interventi in materia di dirigenza pubblica, che interventi sulla posizione dei segretari comunali e provinciali. Nell'articolo si tenterà pertanto di ricostruire le disposizioni contrattuali e legislative della figura dei segretari comunali discendente dalla ricostruzione operata dalla nomofilachia civile.

La questione controversa

A seguito dell'entrata in vigore della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge di stabilità 2005), un segretario comunale che si era avvalso della procedura di mobilità passando alle dipendenze di altra Pubblica Amministrazione nel 1998, chiese di essere inquadrato nel ruolo unico della dirigenza. A fronte del diniego dell'amministrazione, propose ricorso innanzi al Tribunale di prime cure che, in

accoglimento del ricorso, riconobbe il suo diritto all'inquadramento nel ruolo dirigenziale. A fronte dell'appello dell'amministrazione la Corte territoriale confermò la sentenza di prima istanza in quanto, in conformità alle disposizioni di cui all'art. 1 comma 49 della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge finanziaria 2005), si erano avverate le due condizioni previste dalla normativa, ovvero:

a) di aver prestato servizio effettivo di ruolo come segretario comunale o provinciale per almeno tre anni;

b) di essersi avvalso della facoltà di cui all'art. 18 del Regolamento di cui al D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465.

In questo caso, sempre in base al citato articolo, lo stesso avrebbe dovuto essere inquadrato nel ruolo unico dell'amministrazione in cui prestava servizio, alla data di entrata in vigore della citata Legge finanziaria, ai sensi ed agli effetti delle disposizioni in materia di mobilità e delle condizioni del contratto collettivo vigenti per la categoria. In questo caso il CCNL 1998-2001 prevedeva che il personale di fascia A e di fascia B più elevata, in caso di mobilità accedeva alla dirigenza presso le amministrazioni di destinazione.

L'amministrazione ricorre per Cassazione alla decisione della Corte territoriale, la Sezione del lavoro semplice rimette la questione alle Sezioni Unite al fine di chiarire se tale disposizione riguardi solo i processi di mobilità in corso o successivi alla data di entrata in vigore della Legge finanziaria 2005 oppure riguardi anche i processi di mobilità già avvenuti.

La soluzione della nomofilachia

I giudici di Palazzo Cavour evidenziano come la ricostruzione operata dalla Corte territoriale non sia conforme alla normativa. In particolare le disposizioni non possono limitarsi alla sola analisi del comma 49, ma devono investire necessariamente anche i commi precedenti ed in particolare:

- il comma 47 il quale stabilisce che, in vigenza delle limitazioni alle assunzioni di personale, sono consentiti trasferimenti per mobilità tra amministrazioni, purché vengano rispettate determinate condizioni. In sostanza, a fronte del blocco totale delle assunzioni, si affidava il compito di fare fronte alle esigenze delle amministrazioni mediante il ricorso alla mobilità di personale da un'amministrazione all'altra;

(2) Cass. Civile, SS.UU., sentenza 19 gennaio 2016, n. 786.

Il punto su...

- il comma 48 il quale precisa che “In caso di mobilità presso altre Pubbliche Amministrazioni, con la conseguente cancellazione dall’albo, nelle more della nuova disciplina contrattuale, i segretari comunali e provinciali appartenenti alle fasce professionali A e B possono essere collocati, analogamente a quanto previsto per i segretari appartenenti alla fascia C, nella categoria o area professionale più alta prevista dal sistema di classificazione vigente presso l’amministrazione di destinazione, previa espressa manifestazione di volontà in tale senso”.

Tale comma prevede una deroga al sistema delineato dal CCNL 1998-2001 nel quale il personale di fascia A e di fascia B più elevata, in caso di mobilità, accedeva alla dirigenza presso le amministrazioni di destinazione, mentre nel nuovo contesto normativo, più restrittivo, anche per queste qualifiche più elevate si rese possibile la mobilità senza acquisizione della qualifica di dirigente. Questa lettura della norma è stata confermata dall’interpretazione autentica fornita dall’art. 16, comma 4, della Legge n. 246/2005, che così si esprime: “Il comma 48 dell’art. 1 della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, si interpreta nel senso che i segretari comunali e provinciali appartenenti alle fasce professionali A e B possono essere collocati in posizioni professionali equivalenti alla ex IX qualifica funzionale del comparto Ministeri, previa espressa manifestazione di volontà in tale senso, con spettanza del trattamento economico corrispondente”.

A questo punto, precisa la Suprema Corte, il comma 49 prevede espressamente che si è “Nell’ambito del processo di mobilità di cui al comma 48”, a sua volta collegato al 47 che prevede la mobilità quale alternativa al blocco delle assunzioni operato dalla Legge n. 311/2004, dettando una disciplina che non riguarda le mobilità già completate, ma guarda al futuro prescrivendo che, in attesa di nuove norme contrattuali (“nelle more della nuova disciplina contrattuale”), i processi di mobilità, in deroga a quanto previsto dal contratto collettivo del 1998-2001, potranno comportare il mancato accesso alla dirigenza non solo per i segretari comunali di qualifica C e B (meno elevate), ma anche per le qualifiche A e B (più elevate). Continua ancora il Collegio della nomofilachia, precisando come il comma 49 non si limita a richiedere due condizioni, ma pone anche un limite all’accesso alla dirigenza, laddove prescrive che tale accesso può avvenire “nei limiti del contingente di cui al comma 96”. Le previsioni di spesa contenute in questo comma sono tutte rivolte al futuro e non a ricostruzioni di situa-

zioni pregresse. D’altra parte non vi è alcuna previsione di spesa per le ricostruzioni di carriera derivanti dalla estensione della normativa a tutte le mobilità dei segretari comunali e provinciali già compiutesi.

Sulla base delle su indicate motivazioni la Suprema Corte emana il seguente principio di diritto “il comma 49 dell’art. 1 della Legge n. 311 del 2004 non si applica alle procedure di mobilità dei segretari comunali e provinciali già concluse alla data di entrata in vigore di tale legge”, con il conseguente accoglimento del ricorso dell’amministrazione.

Le implicazioni indirette della decisione della nomofilachia

Per quanto possa essere risolto il problema del mancato accesso alla dirigenza del personale transitato per mobilità prima della novella legislativa contenuta nella Legge di stabilità 2005, le implicazioni delle motivazioni operate dalla nomofilachia si arricchiscono di contenuti ulteriori e riguardano la stessa possibilità, anche dopo la citata Legge di stabilità, da parte dei segretari comunali di confluire nella qualifica dirigenziale. I passaggi che inducono alla citata non confluenza nei ruoli dirigenziali sono i seguenti:

- la disciplina contrattuale contenuta nel contratto collettivo 1998-2001 consentiva l’accesso alla dirigenza solo alle qualifiche più elevate e le leggi successive, da ultimo proprio il comma 48 della stessa Legge n. 311/2004, hanno progressivamente ridotto questa possibilità anche per tali qualifiche in espressa deroga a quanto la contrattazione collettiva aveva stabilito;

- tale prospettiva derogatoria (resa più esplicita dalla legge di interpretazione autentica n. 246 del 2005) della disciplina contrattuale collettiva, indica in maniera netta che la nuova normativa non riguarda il passato, non potendo certo incidere sulle qualifiche dirigenziali acquisite dai segretari di livello più elevato il cui processo di mobilità si era già completato;

- la Corte costituzionale ha reiteratamente ribadito che il principio costituzionale dell’accesso alla Pubblica Amministrazione per concorso pubblico vale anche per l’accesso alla dirigenza (Corte cost. nn. 108 e 7 del 2011, nn. 30, 212 e 217 del 2012). In particolare, nella sentenza n. 217 del 2012 si è così espressa: “Più volte questa Corte (tra le tante si vedano le più recenti sentenze n. 90, 62, 51, 30 del 2012 e 299 del 2011) ha posto in rilievo la facoltà

del legislatore di introdurre deroghe al principio del pubblico concorso di cui all'art. 97 Cost., deve essere delimitata in modo rigoroso, potendo tali deroghe essere considerate legittime solo quando siano funzionali esse stesse al buon andamento dell'amministrazione e ove ricorrano peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico idonee a giustificarle".

Se queste sono le conclusioni a cui sono pervenuti i giudici di Palazzo Cavour, allora ne discendono due importanti conseguenze che qui di seguito si esaminano.

La prima implicazione riguarda il personale trasferito per mobilità dopo la Legge di stabilità 2005, il quale, in ottemperanza di un contratto non più efficace ("nelle more della nuova disciplina contrattuale"), sia stato trasferito nei ruoli dirigenziali piuttosto che nei ruoli del personale dei livelli non dirigenziali. In tale ipotesi i dirigenti trasferiti lo sarebbero sia a fronte di un inconsistente riferimento contrattuale non più operante a seguito della Legge di stabilità 2005, sia in violazione dei principi costituzionali di accesso per concorso pubblico. Tali situazioni creerebbero imbarazzo alle Pubbliche Amministrazioni a fronte dei contratti individuali *medio tempore* sottoscritti ormai anche da diversi anni sulla base di interpretazioni solo oggi conosciute, lasciando aperto uno spazio a potenziali procedure di autotutele su posizioni ormai consolidate nel tempo.

L'altro problema riguarda le disposizioni contenute nella Legge 7 agosto 2015, n. 124 la quale permette il trasferimento nei ruoli dirigenziali unici dei segretari comunali, in assenza di concorso pubblico ed in particolare in violazione, come si è visto, del principio costituzionale di cui all'art. 97 della Costituzione. Inoltre, la citata legge di riorganizzazione della PA risulta recessiva rispetto alla Legge finanziaria del 2005.

Proprio a fronte del citato rischio la nomofilachia precisa quanto segue:

"È in atto un complesso processo di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (Legge delega 7 agosto 2015, n. 124), all'interno del quale sono previsti tanto interventi in materia di dirigenza pubblica, che interventi sulla posizione dei segretari comunali e provinciali. I decreti delegati in corso di elaborazione potrebbero costituire occasione per procedere ad eventuali chiarimenti ed interpretazioni autentiche della normativa che regola il ca-

so in esame. Allo stato, la lettura della Legge delega non offre elementi che incidano sull'interpretazione qui seguita".

Nel frattempo la Funzione Pubblica emanava specifico atto di indirizzo (3) ai comitati di settore precisando come già a partire dal mese di ottobre 2015 il Governo aveva dato mandato all'ARAN di avviare le trattative con le parti sindacali per ricercare l'intesa sulla rideterminazione dei comparti di contrattazione in quanto condizione, normativamente prevista, per l'avvio della tornata contrattuale 2016-2018. A seguito delle informazioni ricevute dalla stessa ARAN, forniva, per quel che interessa, il seguente atto di indirizzo "per effetto dell'art. 11, comma 1, lett. b), numero 4), della Legge 7 agosto 2015, n. 124, si renderà necessario collocare i segretari comunali all'interno dell'area della dirigenza amministrativa degli Enti Locali". Successivamente l'ARAN, in conformità al citato atto di indirizzo, in data 4 aprile 2016 sottoscriveva l'"ipotesi di Contratto Collettivo Nazionale quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2016-2018)", dove nell'Area delle Funzioni locali trovano collocazione i dirigenti del comparto Funzioni locali; i dirigenti amministrativi, tecnici e professionali degli enti ed aziende del comparto Sanità; i segretari comunali e provinciali. Ma tale indirizzo, nonché l'ipotesi di contratto quadro, se non viene modificato il Decreto delegato per eventuali chiarimenti ed interpretazioni autentiche, non appare sufficiente a superare i rilievi della nomofilachia civile.

Conclusioni

Secondo una possibile ricostruzione operata dagli Ermellini per l'accesso alla dirigenza dei segretari comunali ottenuta a seguito della mobilità presso altre amministrazioni si potrebbero distinguere i seguenti tre distinti periodi:

- un primo periodo che va fino alla normativa contrattuale del CCNL 1998-2001, stipulato in data 16 maggio 2001, secondo la quale la mobilità dei segretari comunali non poteva avvenire se non nell'ambito del personale dei più alti livelli impiegati;
- un secondo periodo che va dal 16 maggio 2001 al 31 dicembre 2004, ossia fino alla Legge 30 dicembre 2004, n. 311, secondo il quale il transito del personale in mobilità presso altre amministrazioni

(3) Dipartimento della Funzione Pubblica 12 febbraio 2016 n. 7414.

Il punto su...

pubbliche avrebbe fatto acquisire la qualifica dirigenziale ai segretari comunali di fascia A e di fascia B più elevata;

- un terzo periodo a partire dal 1° gennaio 2005, ossia dalla data di operatività della citata Legge di stabilità 2005, la quale inserendo norme più restrittive avrebbe escluso il passaggio per mobilità dei segretari comunali presso altre amministrazioni pubbliche nella qualifica dirigenziale.

Se tale è l'interpretazione della complessa sentenza delle Sezioni Unite, diviene allora fondamentale

uno specifico intervento legislativo in tal senso, così come indicato dagli Ermellini, in occasione del Decreto legislativo di attuazione della Legge delega sulla riorganizzazione della Pubblica Amministrazione, al fine di evitare che il trasferimento nei ruoli della dirigenza unica da parte dei segretari comunali possa essere tacciata di potenziale incostituzionalità, né a tal fine pare al momento sufficiente l'atto di indirizzo formulato dal Ministro per la Semplificazione e la Pubblica Amministrazione.

LIBRI

E-BOOK

COLLANA: Azienditalia finanza e tributi - Le monografie

TRIBUTI LOCALI

Implicazioni civilistiche e concorsuali
I Edizione

di Antonio Chiarello e Maria Suppa

La monografia costituisce un'utile guida per un primo approccio nella **ricostruzione dei riferimenti civilistici** fondamentali degli istituti giuridici maggiormente ricorrenti nella **contribuzione locale**, di cui sono evidenziati gli elementi identificativi e qualificanti, così da consentire un inquadramento della fattispecie e della sua disciplina di base codicistica.

La **fiscalità locale**, infatti, ha come oggetto di tassazione - per i suoi prelievi principali in termini di gettito e platea contributiva, quali ICI, IMU, TASI, TARI - **l'immobile** nelle sue declinazioni imponibili dei fabbricati (o locali in relazione al prelievo sul servizio comunale di raccolta dei rifiuti urbani e assimilati) e dei terreni nella specificazione tra aree edificabili e terreni agricoli (aree scoperte per il tributo sui rifiuti).

Soggetti passivi dell'imposta sono pertanto **i titolari della relazione giuridica e di fatto su detti beni**, quindi non solo chi ne vanta la proprietà, ma anche il possessore, il detentore ed infine l'occupante senza titolo. Posto che nelle norme di imposta non vi è una definizione "tributaria" di dette titolarità, occorre riferirsi alla disciplina civilistica per ben definire presupposti, perduranza e cessazione

di tali poteri sull'immobile così da individuare soggetti passivi, perduranza del presupposto impositivo e perdita della soggettività passiva.

Specifici capitoli del volume sono, poi, dedicati ad aspetti attuali di particolare interesse, come la **notifica degli atti impositivi** alle società cancellate dal registro delle imprese e la **procedura di ammissione al passivo del credito tributario comunale** in sede di procedura fallimentare.

Il lavoro ha il pregio, per via anche della semplicità testuale, di indirizzare l'approccio interpretativo sia degli addetti ai lavori sia dei contribuenti.

Ipsa-Leggi d'Italia, dicembre 2015
pagg. 423, Euro 18+IVA
Codice e-book: 00186292
ISBN (ebook): 978-88-217-5405-0

Per informazioni e acquisti

- **On line:** www.shopwki.it
- **Servizio Informazioni Commerciali**
(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- **Agente di zona**
- **Librerie professionali**

