



**REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME
DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE DI IVREA**

in persona del dott. Luca Fadda pronuncia la seguente

Oggetto:

SENTENZA

(art. 429 c.p.c.)

ALTRE IPOTESI

definitiva nella causa iscritta al n. 1702/2017 R.G. Lav. promossa da:

**COSTANTINO Giuseppe e UIL FPL Federazione Poteri Locali,
Segreteria territoriale del Canavese**

Avv. Marisa MANFREDI

Ricorrenti

contro

**Comune di CAREMA, Comune di CHIAVERANO, Comune di ANDRATE,
Comune di NOMAGLIO e COMUNE DI SETTIMO VITTONI**, in persona dei
Sindaci pro tempore,

Resistenti contumaci

e contro

**Ministero dell'Interno e Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di
Torino**

Avvocatura dello Stato

Resistenti

e contro

**Associazione nazionale professionale dei segretari comunali e
provinciali “G. B. Vighenzi”**

Avv. Sandra LODIGIANI

Interventore volontario adesivo

PREMESSO

- che, con ricorso depositato in cancelleria il 15.12.2017, il dott. Costantino Giuseppe adiva il Tribunale di Ivrea in funzione di giudice del lavoro chiedendo che venisse dichiarato il proprio diritto al riconoscimento della Classe III con riguardo alla Convenzione di Segreteria dedotta in giudizio per tutto il periodo maturato di svolgimento di funzioni di segretario comunale presso i Comuni della





Unione Montana Mombarone e comunque a partire dall'11.04.2016 in poi, con conseguente accertamento della retribuzione di posizione in rapporto al numero dei residenti complessivi dei comuni convenzionati e condanna dei convenuti al pagamento anche degli arretrati stipendiali dovuti e determinati nell'importo di € 694,88 oltre oneri riflessi per ciascun anno; in particolare sosteneva che illegittimamente il Prefetto di Torino, con decreto n. 120 del 20.10.2017, avesse classificato la Convenzione di Segreteria tra i Comuni convenuti (di cui l'attore era Segretario) di IV° fascia anziché di III°, sulla scorta della circolare del Ministero dell'Interno prot. N. 485-E del 24.3.2015, secondo cui "la retribuzione di posizione del segretario convenzionato dovrà risultare corrispondente a quella prevista, dalla contrattazione collettiva, per il comune c.d. capofila, il quale, nell'ambito della convenzione, procede alla nomina del segretario" e non più dalla sommatoria di tutti i residenti dei Comuni convenzionati;

- che si costituiva per Prefettura e Ministero l'Avvocatura dello Stato, senza contestare specificatamente le circostanze di fatto poste a fondamento della domanda, ma chiedendo il rigetto del ricorso in punto diritto;

-che interveniva, altresì, volontariamente *ad adiuvandum* il ricorrente l'Associazione nazionale professionale dei segretari comunali e provinciali "G. B. Vighenzi";

- che nessuno, invece, si costituiva per i Comuni convenuti per cui, stante la regolarità della notifica dell'atto introduttivo, ne veniva dichiarata la contumacia;

- che il giudice, ritenuta la causa matura per la decisione, invitava le parti alla discussione all'odierna udienza, (ammettendo la produzione di documenti da parte attrice), all'esito della quale pronunciava la presente sentenza, dando lettura del dispositivo e della motivazione ex art. 429 c. 1 c.p.c.

OSSERVA

Il ricorso è infondato e, pertanto, deve essere respinto.

Deve essere, tuttavia, rigettata l'eccezione di carenza di legittimazione attiva del sindacato costituitosi con il ricorrente, nonchè dell'associazione: appare evidente, infatti, alla luce dei rispettivi statuti, la sussistenza dell'interesse delle Associazioni ad intervenire in giudizio quantomeno *ad adiuvandum*, sia per sostenere le ragioni e la posizione del Dr. Costantino, onde verificare l'applicazione della vigente normativa contrattuale non solo per il ricorrente ma per tutti i segretari comunali anche ai fini delle future contrattazioni collettive.

Passando al merito, la questione giuridica da affrontare è quella relativa all'ammontare della retribuzione di posizione di un segretario comunale "convenzionato" tra più Comuni: si tratta di questione che trova la giurisprudenza divisa tra la tesi attorea, per cui il numero di residenti da prendere in





considerazione è quello derivante dalla sommatoria dei Comuni convenzionati e la tesi dell'Avvocatura di Stato, per cui sarebbe rilevante il solo numero dei residenti del cd. comune "capofila".

In punto fatto, è bene puntualizzare che la convenzione di interesse (vds. decreto prefetto n.120/2017 del 20.10.2017, prod. 10 ricorrente) è quella di cui alle deliberazioni dei rispettivi consigli comunali approvate tra il 26.9 ed il 28.9.2017, di cui si prende atto nello stesso decreto prefettizio; contestualmente alla presa d'atto, il provvedimento di cui il ricorrente chiede la disapplicazione revoca un Decreto Prefettizio n. 59 del 19.05.2017 relativo all'approvazione della Convenzione di segreteria tra i comuni di Settimo Vittone, Torrazzo, Nomaglio, Andrate (già individuata di classe IV), con Capo Convenzione il Comune di Settimo Vittone.

In pratica, dunque, la precedente convenzione, a differenza della nuova, comprendeva il comune di Torrazzo e non quello di Chiaverano: la sommatoria, poi, dei residenti della nuova convenzione, a differenza di quella revocata, superava il numero di 10.000 unità.

Dal punto di vista normativo, l'art. 1, co. 1, L. 604 del 1962 classificava i Comuni, ai fini dell'assegnazione del segretario, in base alla popolazione residente (a tal fine rinviava ad un'apposita Tabella A). Il comma 2, che si riferiva ad una fattispecie diversa (consorzio di Comuni e non convenzione tra gli stessi), stabiliva che «per i Comuni consorziati, la classe del consorzio è determinata in base alla popolazione residente complessiva dei Comuni uniti in consorzio».

Successivamente è entrato in vigore l'art. 17 del DPR n. 749 del 1972, che ha disposto una nuova classificazione (indicata nella Tabella A) ed ha abrogato l'art. 1 della legge 604/62, peraltro con l'esclusione del comma 2.

Il DPR n. 465 del 1977 ha poi abrogato sia la Legge 604/62 che il DPR 794/72 (ad eccezione della Tabella A allegata a quest'ultimo) e all'art. 10 ha introdotto le «Convenzioni di segreteria», senza nulla prevedere in materia di classificazione della sede convenzionata.

L'art. 98, co. 3, del D.Lgs. 267 del 2000 ha confermato che «i comuni possono stipulare convenzioni per l'ufficio di segretario comunale», anche in tal caso senza nulla prevedere circa la classificazione della sede convenzionata.

Peraltro, l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, con una serie di deliberazioni emesse a decorrere dall'anno 2000, ha affermato la regola della «somma di popolazione». In particolare, con la Deliberazione n. 90/2000 si è stabilito che a seguito della stipula di convenzioni per l'ufficio di segreteria, la relativa sede convenzionata doveva essere classificata avendo riguardo alla somma delle popolazioni e non avendo





riguardo ai singoli Comuni interessati. La ragione di tale criterio era individuata nelle stesse Deliberazioni con l'assunto che la sede di segreteria convenzionata realizza un unico soggetto giuridico, distinto dalle singole amministrazioni convenzionate e corrispondente ad una sede che aveva una popolazione data dalla somma delle popolazioni dei singoli Comuni convenzionati. In pratica, ciò comportava che si verificava una vera e propria riclassificazione delle sedi di segreteria, ogniqualevolta in seguito alla stipula di convenzioni veniva superata la soglia demografica relativa alla classe di appartenenza dei Comuni e, in particolare, del Comune capofila che aveva effettuato la nomina.

Con l'art. 7, comma 31-ter del D.L. 78/2010, conv. in L. 122/2010, l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali è stata soppressa e il Ministero dell'interno è succeduto a titolo universale alla predetta Agenzia.

Con la circolare n. 485 del 24.3.2015 il Ministero dell'Interno - Albo nazionale dei Segretari comunali e provinciali ha disposto la revisione del criterio classificatorio delle convenzioni di segreteria come definito dalle Deliberazioni della soppressa Agenzia, ed ha affermato che «in ogni ipotesi di convenzionamento, la retribuzione di posizione del "segretario convenzionato" dovrà risultare corrispondente a quella prevista, dalla contrattazione collettiva, per il comune c.d. capofila, il quale, nell'ambito delle convenzione, procede alla nomina del segretario».

In primo luogo, deve escludersi che la sede di segreteria convenzionata realizzi un unico soggetto giuridico, trattandosi, invece, di un'ipotesi di gestione associata delle funzioni di segreteria comunale. In tal senso è lo stesso art. 10 del DPR 465/1997, che ha istituito le convenzioni di segreteria, il quale prevede che «i comuni ... possono anche nell'ambito di più ampi accordi per l'esercizio associato di funzioni, stipulare tra loro convenzioni per l'ufficio di segreteria» (facoltà che corrisponde a quella prevista in via generale dall'art. 30 dello stesso DPR, ove si prevede che «a/ fine di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati, gli enti locali possono stipulare tra loro apposite convenzioni»). Non esiste, quindi, una disposizione di legge che consenta di individuare l'esistenza di un ente o soggetto distinto dai Comuni convenzionati (a differenza di quanto prevedeva l'art. 1, co. 2, della abrogata legge 604/1962 che si riferiva alla diversa ipotesi di «Comuni consorziati») e l'unica fonte di disciplina della gestione associata delle funzioni di segreteria è la convenzione conclusa tra i comuni.

Occorre peraltro osservare che, a fronte della maggiore gravosità del compito svolto dal segretario di sede convenzionata, la legge dispone che venga





corrisposta un'apposita «retribuzione aggiuntiva in base ai numero dei comuni convenzionati e alla complessità organizzativa degli stessi» (art. 10, co. 3, DPR 465/1997), la cui misura è determinata dall'art. 45 del CCNL. Tale disposizione contrattuale prevede infatti che «al segretario che ricopre sedi di segreteria convenzionate compete una retribuzione mensile aggiuntiva di importo pari alla maggiorazione del 25% della retribuzione complessiva di cui all'art. 37, comma 1, da a) ad e) in godimento» (ossia, della retribuzione composta da trattamento tabellare, indennità integrativa speciale, retribuzione individuale di anzianità, retribuzione di posizione, maturato economico annuo).

Appare quindi del tutto logico e corretto concludere nel senso che, in mancanza di un distinto ente di popolazione maggiore, la «tipologia dell'ente» cui fare riferimento per individuare il livello di funzioni e responsabilità dovrà essere determinata in base alla popolazione dell'ente associato di maggiori dimensioni, la cui «complessità organizzativa» (art. 10, co. 3, DPR 465/1997) assorbe quella restante dei Comuni minori.

Diversamente opinando, si perverrebbe al paradosso che l'esercizio delle funzioni per diversi Comuni, tutti di dimensioni minori e quindi di minore complessità organizzativa, non solo verrebbe remunerato con la medesima retribuzione di posizione spettante nel caso di Comune di maggiore complessità organizzativa, ma anche con l'apposita retribuzione aggiuntiva, per di più basata, anche, sulla stessa retribuzione di posizione.

Deve poi escludersi che la circolare del Ministero dell'Interno n. 485 del 24.3.2015 sia illegittima per violazione qualche disposizione di legge o di contratto collettivo.

L'art. 41 del CCNL di categoria prevede che la retribuzione di posizione venga attribuita ai Segretari comunali e provinciali in base alla tipologia dell'ente e in base all'appartenenza alle tre fasce professionali previste dell'art. 31 del CCNL, le quali fanno riferimento ai livelli demografici dei Comuni (ad es., nella fascia C sono inseriti i segretari idonei alla titolarità di sedi di Comuni fino a 3.000 abitanti, nella fascia B fino a 65.000 abitanti).

Orbene, ritenere che nel caso di segreterie convenzionate la retribuzione di posizione sia riparametrata alla fascia demografica derivante dalla somma delle popolazioni degli enti in convenzione, comporta il riconoscimento alla convenzione tra Comuni del potere di modificare la retribuzione di posizione come prevista dal CCNL, ipotesi che non può ritenersi compresa nella facoltà che la legge riconosce agli enti di stipulare convenzioni di segreteria, tanto più che la legge stesse e il CCNL prevedono già per le sedi convenzionate





un'apposita retribuzione aggiuntiva (in questo senso, si veda prot. ARAN n. 6799 del 19.6.2013, prod. 2 convenuti).

Ed invero, sembra di poter dire che con la Circolare del 24.3.2015 il Ministero dell'Interno, succeduto alla soppressa Agenzia autonoma, non abbia innovato nell'ordinamento, ma, in assenza di diverse norme di legge e di contratto, ma abbia chiarito il valore precettivo delle disposizioni contrattuali (art. 31, 37, 41 e 45 del CCNL di categoria) alle quali è demandata la disciplina della retribuzione. Con la circolare *de qua*, dunque, il Ministero non ha modificato la retribuzione prevista dal CCNL: questa rimane sempre quella prevista dal CCNL e non è stata toccata la retribuzione di posizione e, tanto meno, la retribuzione aggiuntiva in caso di segreteria convenzionata; più semplicemente, il Ministero, mancando diverse norme di legge e di contratto, ha precisato che il criterio della somma della popolazione non può essere adottato perché non è ammissibile che l'autonomia negoziale dei Comuni e delle Province esercitata mediante le convenzioni di segreteria modifichi le disposizioni contrattuali in tema di retribuzione di posizione.

Peraltro, l'intervento del Ministero, presso cui è istituito il Consiglio direttivo per l'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, è stato determinato dalla presa di posizione della Ragioneria dello Stato, che con nota n. 76063 del 29.9.2014 ha affermato che la convenzione di segreteria stipulata tra Comuni o Province non può modificare la retribuzione di posizione, «che resta ancorata alla fascia professionale di appartenenza del segretario stesso e alla tipologia del singolo ente inizialmente ricoperto». **Pertanto, mancando una norma di legge o di contratto che imponga di parametrare la retribuzione di posizione del segretario di sede convenzionata in base alla somma delle popolazioni dei Comuni convenzionati, la circolare ministeriale realizza un legittimo intervento interpretativo.**

Le considerazioni che precedono sono sufficienti anche a dimostrare che nessuna violazione dei principi di affidamento e buona fede, dell'uso e consuetudine o della irriducibilità della retribuzione si è nella specie verificata, tenuto conto che le Deliberazioni dell'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali risalgono ad un precedente assetto normativo (ormai venuto meno per effetto della soppressione dell'Agenzia e della nuova regolamentazione della gestione dell'albo e delle attività dei segretari facente capo al Ministero dell'Interno, ex art. 10. co. 7, DL 174/2012, conv. in L. 213/2012) e che la regola della somma della popolazione era prevista dalla legge solo per i Comuni consorziati ed era stata comunque abrogata già dal DPR n. 465 del 1977 (vds., esattamente in termini, C. App. Brescia,





Sentenza n. 27/2018 pubbl. il 22/03/2018 RG n. 331/2017, depositata dai convenuti sub 9, di integrale conferma della sent. Trib. Bergamo n. 30/2017, depositata dai convenuti sub 12).

Quanto alla giurisprudenza favorevole alla tesi del ricorrente e citata in atto introduttivo, bisogna evidenziare che a fondamento della decisione del Tribunale di Tivoli è la circostanza che la convenzione di cui a quel giudizio -a differenza di quella in oggi in esame- precedentemente alla circolare ministeriale già era stata riclassificata nella fascia superiore, senza che constasse l'annullamento o la revoca della classificazione a suo tempo operata prima del cd "*revirement ministeriale*": tale circostanza, invece, non si è verificata nella presente fattispecie, come emerge dal decreto prefettizio 120/2017 e già sopra evidenziato.

In conclusione, quindi, ritiene il giudicante che il ricorso non possa trovare accoglimento.

Quanto, infine, alle spese di lite, stante la particolarità delle questioni giuridiche affrontate ed i contrastanti nella giurisprudenza di merito, possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

"definitivamente pronunciando, contrariis reiectis:

a) rigetta il ricorso;

c) compensa integralmente tra tutte le parti le spese di lite".

Ivrea, il 29/11/2018

IL GIUDICE DEL LAVORO
(dott. Luca FADDA)

