



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 8048 del 2009, proposto da:
Provincia di Lecce, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avv.ti Francesco Baldassarre e Mario Sanino, con domicilio eletto presso Mario Sanino in Roma, v.le Parioli, 180;

contro

- Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Antonello Langiu, con domicilio eletto presso Antonello Langiu in Roma, piazza Cavour, 25;

per l'annullamento

della nota prot. n.0056527 del 4.09.2009, a firma del Direttore Generale dell'Agenzia, con la quale si denega la richiesta di pubblicizzare la sede di segreteria dell'amministrazione provinciale di Lecce quale classe I B; nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale, ed, in particolare, della nota prot. 0081453 (P) del 22.9.2009, a firma del Direttore Generale dell'AGES, con la quale

si ribadiscono le ragioni del diniego e si riscontra una richiesta di chiarimenti del 7.9.2009.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agenzia Autonoma per la Gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore alla pubblica udienza del giorno 25 febbraio 2010 la d.ssa Silvia Martino;

Uditi, altresì, per le parti rispettivamente, gli avv.ti Baldassarre, Viola (quest'ultimo per delega dell'avv. Sanino) e Langiu;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Provincia di Lecce ha un Comune capoluogo (Lecce) la cui popolazione residente è inferiore ai 250.000 abitanti.

Secondo la classificazione dei Comuni e delle Province contenuta nelle tabelle A e B allegate al d.P.R. n. 749 del 1972, la classe di appartenenza della Provincia di Lecce, ai fini dell'assegnazione del Segretario, è I B; alla classe I A appartengono invece le Province nelle quali il Comune capoluogo ha una popolazione residente superiore ai 250.000 abitanti.

Secondo la Provincia, siffatta classificazione è tuttora valida ed efficace, ai sensi del combinato disposto degli artt. 12, comma 1, e 35, comma 1, lett. i) del d.P.R. n. 465 del 1007, nonché dell'art. 106, comma 1, d.lgs. n. 267/2000.

Tale classificazione ha l'unico scopo di determinare la fascia cui deve essere iscritto il Segretario che aspira alla titolarità della sede di ciascun Ente locale.

E' tuttavia accaduto che il Contratto Collettivo Nazionale dei Segretari comunali e provinciali, sottoscritto il 16.5.2001, abbia previsto tre sole fasce, in sostituzione

delle precedenti cinque fasce stabilite dal d.P.R. n. 465 del 1997, inserendo, nella fascia A, “i segretari, idonei, a seguito del superamento del secondo corso di specializzazione della Scuola Superiore, di cui all’art. 14, comma 2, del d.P.R. n. 465 del 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” (art. 31, comma 1, lett. c) del C.C.N.L.).

Il principio della classificazione demografica soffre una sola eccezione, contemplata dall’art. 11, comma 10, del d.P.R. n. 465 del 1997, alla stregua del quale gli Enti “riclassificati” in base al precedente ordinamento mantengono la potestà di nomina tra i segretari iscritti alla fascia professionale superiore a quella demografica di appartenenza, salva diversa determinazione da adottarsi con deliberazione motivata della Giunta.

Il riferimento agli Enti riclassificati secondo il previgente ordinamento, attiene alla pregressa disciplina di cui all’art. 1 della l. 8 giugno 1962, n. 604, in base alla quale la Provincia di Lecce è stata riclassificata I A.

L’amministrazione provinciale, con determinazione della Giunta, n. 831 del 27.7.2000, si è avvalsa, ai fini della copertura della Segreteria Generale, della facoltà di nomina nella fascia corrispondente alla classe demografica, con decisione riconfermata anche nel 2009 (deliberazione della Giunta, n. 232 del 21.8.2009) e confortata dall’accordo di interpretazione autentica dell’art. 31 del CCNL tra l’ARAN e le Organizzazioni sindacali più rappresentative del comparto.

Conseguentemente, con nota a firma del Presidente della Provincia, prot. n. 64862 del 25.8.2009, veniva inoltrata all’AGES apposita richiesta di pubblicizzare la sede della segreteria generale come 1 B.

L'Agenzia ha tuttavia opposto un netto diniego, ritenendo del tutto inefficace la declassificazione dell'Ente, operata dalla Giunta.

Avverso siffatta determinazione, la Provincia di Lecce deduce:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 11, comma 10, primo periodo, del d.P.R. 4.12.1997, n. 465. Violazione e falsa interpretazione dell'art.31, commi 4 e 5, del CCNL dei Segretari Comunale e Provinciali del 16.5.2001. Eccesso di potere in tutte le sue forme sintomatiche, e, in particolare, per errore nei presupposti di fatto e di diritto. Illogicità, perplessità e contraddittorietà manifesta. dell'azione amministrativa.

L'Agos si richiama alla delegificazione della materia, operata dallo stesso d.P.R. n. 465 del 1997, la cui disciplina è destinata a rimanere in vigore solo fino all'entrata in vigore del CCNL.

Secondo la Provincia, però, l'art. 11, comma 10, primo periodo, del suddetto d.P.R. non è stato affatto abrogato, tanto che lo stesso CCNL, all'art. 31, comma 5, fa salve "le riclassificazioni intervenute con il precedente ordinamento".

La lettura coordinata e combinata dell'art. 11, comma 10, primo periodo del d.P.R. n. 465 del 1997 e dell'art. 31, commi 4 e 5, del CCNL, correlata alla vigenza delle Tabelle A e B allegata al d.P.R. n. 749 del 197, consegna una regola, chiara e lineare, che presiede alla nomina del Segretario da parte di ciascun Ente locale.

Essa è inoltre confortata dal cit. Accordo di interpretazione autentica, secondo cui nessuna clausola del Contratto abroga o disapplica le disposizioni in materia di mutamento della classificazione dei Comuni e delle Province.

Verrebbero, altrimenti, violati il principio di autonomia organizzativa dell'Ente, nonché quello della riserva di legge.

Evidenzia ancora parte ricorrente che i provvedimenti impugnati precludono alla Provincia di Lecce di nominare il Segretario tra gli iscritti alla fascia professionale corrispondente alla classe demografica dell'Ente, ampliando la platea degli

aspiranti, ma comunque attingendo la scelta nella fascia A, ossia quella più elevata, quanto a livello di competenza.

Si è costituita, per resistere, l'Agenzia per la gestione dell'Albo dei segretari comunali.

Le parti hanno depositato memorie.

Il ricorso è stato trattenuto per la decisione alla pubblica udienza del 25 febbraio 2010.

DIRITTO

1. La presente controversia attiene alla classificazione dei Comuni e delle Province ai fini dell'assegnazione del Segretario.

Parte ricorrente sostiene che, per quanto qui interessa, l'ordinamento recato, sul punto, dal d.P.R. n. 465 del 1997, sia tuttora in vigore, in particolare per quanto riguarda l'art. 11, comma 10, del suddetto d.P.R., alla stregua del quale "Fermo restando quanto disposto dall'articolo 12, gli enti già riclassificati in base al previgente ordinamento mantengono la potestà di nomina tra i segretari iscritti alla fascia professionale superiore a quella demografica di appartenenza, salvo diversa determinazione da adottarsi con deliberazione motivata della giunta. I sindaci dei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti e i presidenti di provincia scelgono tra tutti i segretari di classe 1/A e classe 1/B di cui all'articolo 12, comma 1."

Tale è il caso della Provincia di Lecce, che, riclassificata come sede I A ai sensi delle tabelle A e B, allegate al d.P.R. n. 749 del 1972, intende ora esercitare la potestà di "declassificazione" al fine di ampliare la platea di aspiranti tra i quali scegliere il Segretario generale, attingendolo, quindi, tra i funzionari iscritti alla classe demografica di appartenenza dell'Ente.

In via subordinata, ha comunque prospettato il recepimento, da parte del Contratto collettivo, di siffatta articolazione organizzativa, non spiegandosi,

altrimenti, quanto disposto dall'art. 31, comma 5, del Contratto medesimo, secondo cui "il sindaco e il presidente della provincia nominano il Segretario dell'ente tra gli iscritti nella fascia professionale corrispondente all'entità demografica dello stesso, fatte salve le riclassificazioni intervenute con il precedente ordinamento".

Il richiamo alla "riclassificazioni", rende evidente, secondo parte ricorrente che continuano a trovare applicazione le precedenti disposizioni in materia di classificazione (e mutamento di classificazione) delle segreterie comunali e provinciali contenute nel d.P.R. n. 465 del 1997.

La resistente Agenzia sottolinea, invece, che l'art. 31, comma 4, del CCNL vigente richiede, nell'ambito della fascia A, per la nomina in sedi di comuni capoluogo di provincia e di amministrazioni provinciali, un'anzianità di servizio di almeno due anni in enti con popolazione compresa tra 65.000 e 250.000 abitanti. Ciò, a prescindere della classificazione dell'ente e dalla sua entità demografica.

In sostanza il CCNL, in considerazione delle nuove fasce professionali e dei nuovi livelli retributivi, connessi con la titolarità dei singoli enti in rapporto alla loro entità demografica e alla loro qualificazione (se capoluogo o provincia) prevede una particolare anzianità per accedere ad una segreteria provinciale, limitando temporalmente (sino al 31.12.2000) l'applicazione dell'art. 11, comma 10, ultimo periodo, del d.P.R. 465 del 1997.

La materia, del resto, sarebbe stata completamente contrattualizzata, poiché è lo stesso d.P.R. 465 del 1997 che autorizza il CCNL di categoria a stabilire regole diverse da quelle previste dallo stesso d.P.R., limitando l'applicabilità delle proprie norme "fino alla stipulazione di una diversa disciplina del contratto nazionale di lavoro" (art. 11, comma 8 e art. 12, comma 1, d.P.R., cit.).

Al riguardo, il Contratto ha fatto applicazione solo in parte del tradizionale criterio demografico posto che, per i Comuni capoluogo di provincia e per le

amministrazioni provinciali, prevede, indipendentemente dalla dimensione dell'ente, l'assegnazione di un segretario di fascia A con almeno due anni di anzianità in enti con popolazione compresa tra 65.000 e 250.000 abitanti.

2. Giova premettere, per una migliore comprensione dei fatti di causa, il quadro normativo di riferimento, in particolare per quanto riguarda il riparto di competenza tra fonte primaria (ovvero subprimaria) e fonte negoziale.

E' evidente, infatti, che, nella materia in esame, si intersecano, da un lato, la potestà di autorganizzazione degli Enti locali, dall'altro, la disciplina del rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali.

Ai sensi dell'art. 17 della l. n. 127 del 1997 "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" (comma 74).

Sostanzialmente analogo è l'art. 97, comma 6, del d.lgs. n. 267/2000 (recante il Testo unico degli Enti locali), nel quale la norma è stata trasfusa.

La legge n. 127/97 stabiliva altresì che "Con regolamento da emanarsi entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 , su proposta del Ministro competente sentite le organizzazioni sindacali e le rappresentanze degli enti locali e salvo quanto previsto dalla presente legge, sono disciplinati l'organizzazione, il funzionamento e l'ordinamento contabile dell'Agenzia [scilicet: per la gestione dell'albo], l'amministrazione dell'albo e la sua articolazione in sezioni e in fasce professionali, l'iscrizione all'albo degli iscritti all'albo provvisorio, le modalità di svolgimento dei concorsi per l'iscrizione all'albo, il passaggio tra le fasce professionali, il procedimento disciplinare e le modalità di utilizzazione dei segretari non chiamati a ricoprire sedi di segreteria [...]".

Sostanzialmente analogo il testo dell'art. 103, comma 1, del d.lgs. n. 167/200, secondo cui "Salvo quanto previsto dal presente testo unico, sono disciplinati con

regolamento, emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro competente, sentite le organizzazioni sindacali e le rappresentanze degli enti locali, l'organizzazione, il funzionamento e l'ordinamento contabile dell'Agenzia, l'amministrazione dell'albo e la sua articolazione in sezioni e in fasce professionali, le modalità di svolgimento dei concorsi per l'iscrizione all'albo, il passaggio tra le fasce professionali, il procedimento disciplinare e le modalità di utilizzazione dei segretari non chiamati a ricoprire sedi di segreteria.”

L'art. 11 del d.P.R. n. 465 del 1997, dopo aver esso stesso delineato l'articolazione in fasce professionali dell'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, istituito dall'articolo 17, comma 75, della legge n. 127 del 1997, precisa, al comma 8, che “Il contratto collettivo nazionale di lavoro che disciplina il rapporto di lavoro dell'autonoma tipologia professionale dei segretari comunali e provinciali ai sensi dell'articolo 17, comma 74, della legge e nei limiti delle compatibilità economiche predeterminate, può stabilire il numero delle fasce professionali e la loro eventuale articolazione interna, i requisiti per l'appartenenza a ciascuna fascia ed il relativo trattamento giuridico ed economico”.

Al comma 10 prescrive altresì che “Fermo restando quanto disposto dall'articolo 12, gli enti già riclassificati in base al previgente ordinamento mantengono la potestà di nomina tra i segretari iscritti alla fascia professionale superiore a quella demografica di appartenenza, salvo diversa determinazione da adottarsi con deliberazione motivata della giunta. I sindaci dei comuni con popolazione superiore a 250.000 abitanti e i presidenti di provincia scelgono tra tutti i segretari di classe 1/A e classe 1/B di cui all'articolo 12, comma 1.”

L'art. 12 reca poi la disciplina dell'articolazione delle fasce professionali, la cui efficacia è destinata a rimanere in vigore “fino alla stipulazione di una diversa disciplina del contratto collettivo nazionale di lavoro e ferma restando la

classificazione dei comuni e delle province ai fini dell'assegnazione del segretario prevista dalle tabelle A e B allegate al decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749 [...]”.

Nello stesso senso l'art. 106, comma 1, del cit. d.lgs. n. 167/2000 prescrive che “1. Fino alla stipulazione di una diversa disciplina del contratto collettivo nazionale di lavoro resta ferma la classificazione dei comuni e delle province ai fini dell'assegnazione del segretario prevista dalle tabelle A e B allegate al decreto del Presidente della Repubblica 23 giugno 1972, n. 749.”.

Ai sensi dell'art. 31, comma 4, del Contratto Collettivo Nazionale vigente “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 d.P.R. n. 465 del 1997, trova applicazione sino al 31.12.2000.”

Il successivo comma 5 stabilisce che “Il sindaco e il presidente della provincia nominano il segretario dell'ente tra 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 all'effettiva assunzione in servizio negli enti, secondo i livelli della retribuzione di posizione di cui all'art. 41”.

3. Alla luce del quadro normativo di riferimento testé evidenziato, emerge con chiarezza che il provvedimento di classificazione dell'Ente, ai fini dell'assegnazione del Segretario, attiene al suo assetto organizzativo, individuandone in via generale la struttura di vertice in relazione alla quale parametrare, poi, tutte le restanti posizioni operative.

Esso, pertanto, costituisce tipica espressione del generale potere di autoorganizzazione dell'amministrazione locale (cfr., sul punto, TAR Liguria, sez. II, 22 gennaio 2009, n. 92).

Tale potere, a parere del Collegio, non può essere conculcato dalla disciplina del rapporto di lavoro dei segretari comunali e provinciali, in quanto, appunto, attiene a materia diversa, non demandata, come è ovvio, alla contrattazione collettiva.

Vero è che, a norma del più volte citato d.P.R. n. 165 del 1997, alla fonte negoziale è rimessa la disciplina dell'ordinamento professionale dei segretari.

Le classificazioni degli Enti a tal fine operate, non appaiono tuttavia idonee a condizionarne la potestà di autoorganizzazione, così come conformata dalle norme, primarie, ovvero subprimarie, che, in tale parte, debbono ritenersi tuttora in vigore.

Prova di tanto è il fatto che lo stesso Contratto collettivo nazionale, qui in rilievo, ha espressamente recepito, in parte, la precedente classificazione degli enti, laddove ha fatto salva la facoltà del sindaco (e del presidente della provincia) di nominare il segretario nella fascia professionale corrispondente alla "riclassificazione" intervenuta con il precedente ordinamento.

La diversità degli ambiti di competenza, rispettivamente, della fonte normativa e di quella negoziale, rende quindi necessaria un'interpretazione di carattere sistematico, tale da salvaguardare l'autonomia organizzativa degli Enti locali, così come disegnata dalle fonti, legislative e regolamentari, surrichiamate.

La regola che si ricava da tale coacervo di disposizioni, così come correttamente evidenziato da parte ricorrente, risiede appunto nella possibilità per gli Enti locali non solo di nominare un Segretario corrispondente alla fascia di "riclassificazione" prevista dal precedente ordinamento (così come espressamente previsto dall'art. 31, comma 5, del CCNL), ma anche, eventualmente, quella di esercitare la potestà

di “declassificazione”, vuoi rispetto alle fasce previste dal d.P.R. n. 465 del 1997, vuoi rispetto a quelle in cui si articola la contrattazione collettiva medesima.

Nello stesso senso depone, infine, l’accordo di interpretazione autentica del 13 febbraio 2007, in cui le parti contrattuali hanno chiaramente affermato il principio secondo cui “Ai fin dell’applicazione della disciplina dell’art. 31 del CCNL dei Segretari comunali e provinciali del 16.5.2001, continuano a trovare applicazione le precedenti disposizioni in materia di classificazione delle segreterie comunali e provinciali contenute nel d.P.R. n. 465 del 1997 e negli atti regolamentari adottati, nell’ambito della propria competenza istituzionale, dall’Agenzia autonoma per la gestione dell’Albo dei Segretari comunali e provinciali”.

A tanto le parti si sono determinate in quanto “nessuna clausola contrattuale espressamente abroga o disposizioni in materia di modalità di mutamento della classificazione dei comuni e delle province contenute nel d.P.R. n. 465 del 1997” e tenendo conto del fatto che comunque “tale possibilità era preclusa dagli spazi di intervento riconosciuti alla contrattazione collettiva dal d.lgs. n. 165/2001, che non possono dilatarsi oltre gli aspetti relativi alla disciplina del rapporto di lavoro ed estendersi anche ad altri aspetti regolativi riservati espressamente alla fonte normativa unilaterale, in quanto attinenti esclusivamente alla sfera organizzativa delle amministrazioni e rilevanti anche ad altri fini”.

E’ bene anche ricordare che, ai sensi dell’art. 49 del d.lgs. n. 165/2001, l’accordo di interpretazione autentica relativo ad una clausola controversa di un contratto collettivo “sostituisce la clausola in questione sin dall’inizio della vigenza del contratto”.

A nulla rileva, perciò, nel caso di specie, la natura della controversia che ha ingenerato l’accordo in questione, così come dedotto dalla resistente Agenzia, posto che l’accordo medesimo integra, ormai, il contenuto dell’art. 31 del CCNL

del 16.5.2001, quale che fosse l'intenzione originaria delle parti, con efficacia estesa, quindi, a tutte le fattispecie in cui detta clausola trova applicazione.

4. In definitiva, per quanto appena argomentato, il ricorso merita accoglimento.

Sembra equo, però, in relazione alla peculiarità della fattispecie, compensare integralmente tra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, sez.I[^] ter, definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in premessa, lo accoglie e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Patrizio Giulia, Presidente

Silvia Martino, Consigliere, Estensore

Maria Ada Russo, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/04/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO