

SENTENZA DEL TRIBUNALE DEL LAVORO DI XXXXX

Il Tribunale di XXXXX, Sezione del lavoro, composto dai Magistrati:

dr. _____ Presidente relatore

dr. _____ giudice

dr. _____ giudice

sulla riserva che precede, rileva quanto segue.

Con ricorso del 30.06.2006, XXXXX XXXXX proponeva reclamo avverso l'ordinanza del 8.6.2006 con la quale il giudice del lavoro di XXXXX aveva rigettato il ricorso diretto ad ottenere, in via di urgenza, la reintegrazione nelle funzioni di segretario comunale del comune di XXXXXXXXXXXX di XXXXX; lamentava che il primo giudice avesse negato la tutela richiesta malgrado l'esistenza dei presupposti per l'accoglimento del ricorso. Si costituivano il comune di XXXXXXXXXXXX di XXXXX che chiedeva il rigetto del reclamo, e l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali che ne chiedeva l'accoglimento; l'accoglimento veniva richiesto anche dalla U.N.S.C.P. intervenuta volontariamente.

Il reclamo è fondato.

Il primo giudice ha respinto la domanda cautelare di reintegrazione di XXXXX, oltre che per assenza di periculum in mora, in quanto per il segretario comunale, in ragione della natura di rapporto organico e non di lavoro subordinato con l'ente territoriale, del vincolo fiduciario con il capo dell'amministrazione per il ruolo di garanzia espletato con svolgimento anche di attività dirigenziale o di alta esecuzione, nonché della temporaneità

dell'incarico, non è prevista la tutela reale in caso di illegittima cessazione prima del tempo del rapporto stesso, ma soltanto una tutela risarcitoria.

In proposito si osserva che, se è pacifico che la giurisprudenza prevalente esclude la tutela reale in caso di licenziamento del dirigente, nel caso in esame non si tratta di un licenziamento di un dipendente, bensì della revoca, di quel rapporto organico che lega il segretario all'ente locale e delle relative conseguenze qualora tale revoca sia illegittima: pertanto, non sembra che vi siano motivi per bloccare pregiudizialmente l'esame della domanda cautelare per carenza di tutela reale.

Invero, in caso di illegittima cessazione del rapporto predetto in violazione del diritto soggettivo perfetto alla prosecuzione del rapporto di lavoro, sussiste la tutela reale nei confronti dell'ente territoriale, tenuto, a norma dell'art. 2103 c.c., a reintegrare il segretario nelle mansioni di cui è stato privato. Infatti, la previsione per legge dei casi tassativi in cui il sindaco può recedere dall'incarico, con esclusione della libera recedibilità se non in limiti temporali ovvero nell'ipotesi, espressamente indicata dalla legge, di violazione dei doveri d'ufficio, crea un vero e proprio regime legale di stabilità reale quale garanzia non soltanto della posizione individuale del segretario ma soprattutto del ruolo istituzionale rivestito. Per cui, come è stato osservato dalla giurisprudenza, la revoca del segretario comunale dall'incarico deve essere assimilata non ad un licenziamento, ma piuttosto ad un demansionamento, riguardo al quale l'art. 52 del d.lgs. n. 165 del 2001, che ha sostituito l'art. 56 d.lgs. n. 29 del 1993, detta una disciplina analoga a quella dell'art. 2103 c.c..

Deve verificarsi, pertanto, la legittimità della revoca dell'incarico da segretario comunale del XXXXX.

L'art. 17, comma 70, L. 127/1997 e l'art. 99 d.lgs. 267/2000 prevedono che i segretari comunali o provinciali possano essere nominati non prima di 60 giorni e non oltre 120 giorni dall'insediamento del sindaco o del presidente della provincia e che l'incarico ha la durata pari a quella del mandato dell'autorità che lo ha nominato e cessa automaticamente con il cessare del mandato stesso. Il successivo comma 71 dell'art. 17 e l'art. 100 del d.lgs. 267, in deroga alla normale durata dell'incarico, prevedono la possibilità di revoca, con provvedimento motivato del sindaco o del presidente della provincia, previa deliberazione della giunta, esclusivamente per violazione da parte del segretario dei doveri d'ufficio.

L'atto di revoca dall'incarico di segretario comunale, che non è un provvedimento amministrativo ma atto negoziale di gestione del rapporto di lavoro, se pure non subordinato, è sindacabile in sede giurisdizionale sotto il profilo dei principi di diritto privato (buona fede, coerenza, correttezza, ragionevolezza ed adeguatezza) nonché delle norme di legge e della contrattazione collettiva. In particolare, così come ritenuto da Cass. 23.8.2003 n. 12403: "Ai fini della revoca del segretario generale di un comune, la gravità della violazione dei doveri d'ufficio dev'essere accertata, come nel giudizio sulla sussistenza di una giusta causa di licenziamento, verificando che sia stata rispettata la regola di proporzionalità della sanzione e, perciò, che - tenendo conto della qualità e del particolare vincolo di fiducia che comportava il

rapporto intercorso tra le parti - la violazione commessa risulti oggettivamente e soggettivamente idonea a far venir meno la fiducia che il sindaco riponeva nel segretario" Inoltre; "La revoca dell'incarico di segretario comunale richiede la gravità dei fatti costituenti violazione dei doveri d'ufficio, che dev'essere valutata non già in astratto, ma con riferimento alla situazione concreta, dovendosi accertare il rispetto del canone di proporzionalità della sanzione e, perciò, l'idoneità delle violazioni contestate a far cessare il rapporto fiduciario con il sindaco, all'esito di un giudizio che investa non ciascun fatto singolarmente considerato, ma l'intera condotta addebitata, anche in presenza di infrazioni che, singolarmente considerate, non giustificerebbero un giudizio di gravità."

Ritenendo di aderire agli insegnamenti della citata decisione della Suprema Corte, ai fini della verifica della legittimità del provvedimento di revoca del XXXX dell'incarico di segretario comunale, è necessario esaminare quanto contestato e posto a base del provvedimento stesso sotto il profilo della sussistenza dei fatti contestati, nonché della loro gravità, sia individualmente considerati sia nel loro complesso, onde verificare se la sanzione irrogata sia giustificata e proporzionale.

Circa l'esistenza dei fatti contestati e la loro idoneità a giustificare la sanzione adottata, non può dubitarsi che anche in sede di procedimento d'urgenza l'onere della prova spetti a chi ha irrogato la sanzione, così come spetta al datore di lavoro per la giusta causa del licenziamento, pur se con i limiti posti dal carattere sommario dell'istruzione probatoria e della relatività e

provvisoria della tutela richiesta. Pertanto, nel caso in esame, il Comune era tenuto a dimostrare l'esistenza dei fatti contestati e che gli stessi fossero tali da minare il rapporto fiduciario con il XXXXX ed essere, quindi, sufficienti per irrogare il provvedimento espulsivo. A fronte di tale dimostrazione, spettava al reclamante, per ottenere la tutela cautelare, provare l'esistenza di elementi sufficienti a contestare l'esistenza di quei fatti o la loro idoneità a giustificare la revoca dell'incarico.

Dal complesso delle dichiarazioni della parti e della documentazione esibita appare chiaro il clima di sfiducia esistente parte del sindaco di XXXXXXXXXX e di alcuni esponenti della maggioranza nei confronti del segretario generale di quel Comune. Questo, anche in un rapporto basato sul vincolo fiduciario, non è sufficiente a giustificare la revoca dell'incarico, ma occorre verificare se la sfiducia si basi oggettivamente sul venir meno da parte del XXXXX ai doveri attinenti ai compiti di collaborazione amministrativa e alle funzioni di assistenza giuridico-amministrativa nei confronti degli organi dell'ente in ordine alla conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto ed ai regolamenti, ovvero su una diversa visione del come tali compiti e tali funzioni, pur legittimamente siano state svolte.

Prendendo necessariamente a base di tale verifica quanto contestato al XXXXX, non sembra, nei limiti della sommarietà di tale deliberazione, che lo stesso abbia violato i doveri attinenti al suo ufficio e, in ogni caso, se violazioni vi sono state, che le stesse siano state tanto gravi da giustificare il provvedimento adottato nei suoi confronti.

La prima contestazione attiene al fatto che il segretario XXXXX si sarebbe disinteressato ed estraniato dall'azione amministrativa omettendo di sovrintendere e coordinare le funzioni e le attività dei responsabili di settore che non sarebbero stati convocati in riunioni formali dopo il 31.8.2005, in seguito, cioè, al mancato rinnovo a XXXXX dell'incarico di direttore generale. La contestazione appare del tutto generica e, a fronte di quanto affermato dal reclamante, che richiama l'inesistenza di un obbligo a indire riunioni formali dei vari responsabili di settori, esplicandosi l'azione di impulso e coordinamento in relazione alle singole attività dell'amministrazione, anche in questa sede nessun elemento in più è stato fornito per dimostrare l'effettivo disinteresse del segretario all'espletamento dei suoi compiti. Al contrario, la difesa del Comune richiama talune vicende, addebitando al XXXXX una eccessiva ingerenza in questioni già istruite da organi dell'Amministrazione con risultati non condivisi dallo stesso segretario; ma rimane tutto da dimostrare che tale comportamento abbia costituito una indebita ingerenza o non piuttosto il legittimo esercizio dell'azione di controllo.

La seconda contestazione attiene all'inasprimento, addebitato al XXXXX, dei rapporti con gli amministratori ed il responsabile e gli operatori del settore Affari generali e della Segreteria generale, all'instaurazione di procedimenti disciplinari poi archiviati, all'aver fatto intervenire nella casa comunale il comandante dei Carabinieri e dei Vigili urbani per verificare le predette situazioni di contrasto con amministratori e dipendenti del Comune. Anche in questo caso la contestazione appare generica e certamente non in grado di

integrare la grave violazione dei doveri del segretario. I contrasti affermati non è dato sapere con certezza se siano dovuti ad improprie ingerenze del XXXX nella vita politico-amministrativa di alcuni settori del Comune ovvero ad una diversa visione delle modalità con le quali l'azione di controllo del segretario dovesse essere esercitata. Quanto all'inizio di procedimenti disciplinari, rientranti nei poteri del segretario, dalla documentazione esibita non sembrerebbe che gli stessi fossero pretestuosi, né la pretestuosità può essere tratta dalle successive archiviazioni in seguito alle giustificazioni addotte dagli incolpati. Infine, niente viene addotto circa l'intervento delle forze dell'ordine sollecitato da XXXXX, che di per sé non integrerebbe alcuna violazione di norme di comportamento, soprattutto se risponde al vero che lo stesso si sarebbe verificato in conseguenza di aggressioni verbali ed invettive subite da parte di amministratori e dipendenti.

La terza contestazione riguarda l'integrazione del contenuto di una deliberazione, già votata dalla Giunta comunale, con l'inserimento di frasi che il XXXXX non avrebbe mai pronunciato nel corso della seduta. Tali frasi, che attengono alla necessità, prospettata dal segretario, che la deliberazione relativa ad una trasferta a Roma del sindaco, due assessori e il comandante dei V.U. fosse preceduta da parere tecnico ex art.49 d.lgs 267/2000, risultano inserite a penna anche nella minuta della proposta di deliberazione della Giunta e, mentre il Comune afferma che sulla questione non vi fu alcuna discussione nel corso della seduta e che fu il XXXXX ad inserirle arbitrariamente nella stesura del verbale definitivo, lo stesso segretario sostiene il contrario. Vi è da

aggiungere che, come riferito nella contestazione, su tale fatto vi fu una denuncia penale da parte del sindaco, con una controdenuncia da parte di XXXXX. In esito al procedimento penale instaurato, vi è stato decreto di archiviazione nei confronti di XXXXX per l'insussistenza della notizia di reato ed infondatezza della relativa accusa, così come documentato dalla difesa del reclamante; il rinvio a giudizio degli amministratori per calunnia, riferito dalla stessa difesa, non risulta smentito. In sostanza, poiché il fatto sarebbe grave se il segretario avesse falsamente attestato che la giunta aveva preso atto di dichiarazioni, che doverosamente dovevano essere fatte ma che in effetti non furono pronunciate, l'archiviazione del giudice penale per insussistenza di quanto oggetto di accusa toglie, allo stato, ogni consistenza alla relativa contestazione.

La quarta e quinta contestazione riguardano l'allontanamento improvviso del XXXXX il giorno 23.2.2006 nel corso della seduta della commissione elettorale dove svolgeva le funzioni di verbalizzante. XXXXX riferisce di essere stato costretto ad allontanarsi per un improvviso malore dovuto all'aggressione verbale da parte di persona nota, come riferito ai sanitari del P.O. di XXXXXXXXXX. Il Comune contesta oltre al fatto che il XXXXX non avrebbe avvisato nessuno del bisogno di assentarsi, mettendo in difficoltà la prosecuzione della seduta della commissione, le dichiarazioni rese circa la causa dell'asserito malore ed il fatto di aver richiesto in maniera perentoria l'immediata rettifica del decreto sindacale n. 16 del 2006 nella parte in cui qualificava improvviso ed immotivato l'abbandono dei lavori della

commissione.

Sul punto si osserva che, a parte la circostanza che il malore è stato documentato, non si ritiene necessario approfondire ulteriormente le circostanze oggetto di contestazione poiché del tutto irrilevanti ai fini della integrazione della grave violazione dei doveri d'ufficio che giustificerebbe la revoca dell'incarico.

Infine, sempre generiche ed indimostrate sono le circostanze contestate al punto 6 che attengono alla mancanza di rapporti collaborativi e di assistenza. In definitiva, i fatti contestati al XXXXX e posti a base del provvedimento di revoca, risultano taluni insussistenti mentre altri, sia esaminati singolarmente, sia nel loro complesso, non sembrano integrare una violazione di doveri di ufficio, in ogni caso tanto grave da giustificare oggettivamente il venir meno del rapporto fiduciario col sindaco e, quindi, la revoca dell'incarico. In sostanza, nel ribadire che il clima esistente tra il reclamante ed una parte degli amministratori era connotato da profonda sfiducia da parte di questi ultimi e che tale situazione rende oggettivamente difficile la prosecuzione del rapporto, va pur detto che la sfiducia non può essere attribuita alla violazione dei doveri di ufficio da parte di XXXXX così da giustificare la revoca dall'incarico.

Oltre al *fumus borri iuris*, sussiste il *periculum in mora*, negato dal primo giudice, per la dequalificazione conseguente alla inattività e ai danni di immagine che incidono sulle possibilità per un segretario revocato di nuovi incarichi, danni non risarcibili per equivalente.

Pertanto, accogliendo il reclamo, deve ordinarsi al comune di

XXXXXXXXXX di XXXXX di reintegrare in via provvisoria il XXXXX
nell'incarico di segretario comunale di quel comune.

Spese al definitivo.

p.q.m. accoglie il reclamo e, per l'effetto, ordina al comune di
XXXXXXXXXX di XXXXX di reintegrare in via provvisoria XXXXX XXXXX
nell'incarico di segretario comunale; spese al definitivo.

XXXXXX 21.9.2006