



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato
la seguente

N. 289/07

Reg.Dec.

N. 8830-9236 Reg.Ric.

ANNO 2002

DECISIONE

sui ricorsi in appello riuniti proposti da

1) RG. 8830\2002 Ministero dell'interno in persona del Ministro pro-tempore e la Prefettura di Vicenza in persona del Prefetto pro-tempore rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato presso cui sono ope legis domiciliati in Roma via dei Portoghesi 12;

contro

Andreatta Nadia e Orlando Roberto rappresentati e difesi dall'avv. Angelo Foletto ed elettivamente domiciliati in Roma via Cola di Rienzo 180, presso l'avv. Paolo Fiorilli;

2) RG.9236\2002 Ministero dell'interno in persona del Ministro pro-tempore e la Prefettura di Vicenza in persona del Prefetto pro-tempore rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato presso cui sono ope legis domiciliati in Roma via dei Portoghesi 12;

contro

Andreatta Nadia e Orlando Roberto rappresentati e difesi dall'avv. Angelo Foletto ed elettivamente domiciliati in Roma via Cola di Rienzo 180, presso l'avv. Paolo Fiorilli;

per l'annullamento (in entrambi i ricorsi)

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto Sezione I n.2749 dell'11 giugno 2002.

Visti i ricorsi con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 28 novembre 2006 relatore il Consigliere Luciano Barra Caracciolo.

Udito l'avv. dello Stato Tortora e l'avv. Rampini per delega dell'avv. Foletto;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con la sentenza in epigrafe il Tar del Veneto ha accolto i ricorsi proposti da Andreatta Nadia e Orlando Roberto avverso, rispettivamente, le note in data 3.12.1992 e 1.3.1993 del Ministero dell'Interno di rigetto delle distinte istanze che entrambi avevano presentato per ottenere il riconoscimento ai fini giuridici ed economici del servizio precedentemente prestato alle dipendenze del Comune di Bassano del Grappa, (la Andreatta), e del Comune di Taurisano, (l'Orlando), chiedendo l'accertamento sia del diritto ad assegno "*ad personam*" fino al raggiungimento dell'importo retributivo che percepivano per l'attività svolta presso il rispettivo Comune, sia del diritto ai miglioramenti di carriera in relazione all'anzianità maturata presso detto Comune prima della nomina quale segretari comunali, sia,

infine, del diritto ad ottenere la rivalutazione monetaria e gli interessi legali sulle somme rivalutate dalla data del dovuto pagamento sino al saldo.

L'adito Tribunale, riuniti i ricorsi, premetteva che la dott.ssa Andreatta (ricorso n. 1056/93), nominata dal Prefetto di Vicenza nel ruolo di segretaria comunale e assegnata al Comune di Pianezze con decorrenza 19.8.91, aveva sino a quella data prestato servizio presso il Comune di Bassano del Grappa con qualifica di funzionario amministrativo capo servizio 8^a qualifica funzionale ex DPR 347/83 godendo di un trattamento economico superiore a quello riconosciutole come stipendio iniziale nel nuovo ruolo.

Analogamente il dott. Orlando (ricorso n. 1129/1993), già in servizio presso il Comune di Taurisano con qualifica retributiva e funzionale 8^a, apicale nell'ente di provenienza e poi nominato segretario comunale a Tonezza del Cimone con decorrenza dall'1.9.89.

Entrambi rivendicavano, chiedendo il previo annullamento degli atti di diniego impugnanti, il diritto ad un assegno "*ad personam*" con riferimento all'art. 202 del DPR 10.1.1957 n. 3, interpretandone l'inciso "nel caso di passaggio di carriera presso ... diversa amministrazione" come riferentesi non soltanto ad amministrazioni statali ma anche ad enti pubblici diversi, e comunque il diritto al computo dell'anzianità pregressa ex art. 2 della l. 20.11.82 n.869, che riconosceva ai segretari generali comunali o provinciali, provenienti dalla carriera di dipendente comunale o provinciale in qualità di vice segretario o capo ripartizione, il diritto di vedersi riconosciuto tale servizio ai fini della carriera direttiva.

La pretesa economica dei ricorrenti, ad avviso del Collegio, era fondata.

Notava che, in ordine alla applicazione dell'istituto del divieto della *reformatio in pejus* e, quindi, al riconoscimento del diritto ad un assegno *ad personam* in favore dei segretari comunali per il trattamento da essi precedentemente conseguito alle dipendenze di amministrazioni comunali, la giurisprudenza non ha avuto un orientamento univoco. La soluzione negativa era stata, infatti, affermata sul rilievo che il passaggio dai ruoli del personale del comune a quello dei segretari comunali non poteva considerarsi avvenuto nell'ambito della organizzazione statale, giacchè il comune, quale ente autonomo a rilevanza costituzionale, era amministrazione del tutto distinta dallo Stato, con la conseguenza che non sarebbe applicabile il principio di cui all'art. 202 del T.U. approvato con d.P.R. 10 gennaio 1957 n. 3 (cfr. T.A.R. Lazio, Sez. I, 21 maggio 1997 n. 771).

Questa impostazione, tuttavia, non appariva persuasiva, proprio in relazione alla peculiare figura, nell'ambito dell'amministrazione statale, del segretario comunale, il quale, come aveva precisato il Consiglio di Stato (cfr., da ultimo, Sez. V, 17 ottobre 1995 n. 1435), non è un impiegato dello Stato al servizio del comune, ma è un impiegato del comune amministrato da organi dello Stato, nel senso che egli è in rapporto di impiego con l'ente locale, pur essendo il suo *status* sottratto alla potestà regolamentare dell'ente medesimo, in quanto regolato direttamente dal legislatore. Da questa premessa il Consiglio ha tratto la conseguenza che il servizio di segretario comunale dev'essere considerato nell'applicazione degli istituti normativo-

economici dei dipendenti degli enti locali, con riguardo alla loro pregressa attività lavorativa presso gli enti locali medesimi.

Alla stregua di questo orientamento, che ha riconosciuto al funzionario comunale il maturato economico acquisito nella amministrazione di provenienza (ruolo statale dei segretario comunali), non si vedeva perché, sulla base delle stesse premesse, non potesse pervenirsi alla medesima soluzione nell'ipotesi inversa in cui il segretario comunale (inserito nell'apposito ruolo statale) invochi il riconoscimento del pregresso trattamento economico conseguito alle dipendenze di una amministrazione comunale sulla base di una norma di carattere generale come quella dell'art. 202 del citato T.U.. Sulla portata generale di questa disposizione, (che non subiva certo limitazioni in ordine ai vari comparti del pubblico impiego) non sembrava che potesse seriamente dubitarsi, essendo notorio che essa era stata applicata nella prassi per riconoscere persino il pregresso trattamento economico conseguito presso strutture costituzionali (Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, Corte Costituzionale) del tutto avulse dalla tradizionale amministrazione statale nel senso invocato dal Ministero resistente.

Relativamente al riconoscimento della anzianità pregressa ai fini giuridici, infondata si rivelava la pretesa dei ricorrenti in relazione alla applicazione sostanzialmente corretta da parte della Amministrazione del disposto del comma 5° dell'art. 2 della L. 20 novembre 1982 n. 869, che consentiva, in favore dei segretari generali comunali, la valutazione del servizio prestato solo nella carriera direttiva delle amministrazioni locali, "con le stesse modalità stabilite... per il servizio reso nella carriera direttiva

alle dipendenze dello Stato". Fondata era, invece, nei limiti stabiliti dalla legislazione vigente, la pretesa dei ricorrenti al pagamento degli interessi e della rivalutazione monetaria sull'assegno *ad personam* che dovrà essere loro corrisposto dall'Amministrazione dell'Interno.

Appella l'Amministrazione deducendo che l'art.202 del TU n.3 del 1957, che stabilisce il principio di conservazione del trattamento economico più favorevole goduto presso l'Amministrazione di provenienza, è norma di carattere generale, destinata a tutti i dipendenti statali. Ai fini della sua applicazione non è sufficiente il conseguimento di una posizione soggettiva equiparata a quella degli impiegati dello Stato, ma occorre anche l'effettivo inserimento in un'organizzazione statale, il che non si verifica per i segretari comunali che, pur essendo amministrati da organi dello Stato, sono inseriti nell'organizzazione del Comune da cui dipendono e sono retribuiti.

La decisione n.1435\1995 del Consiglio di Stato non è di conforto alla tesi del Tar. Infatti, l'ipotesi inversa a quella esaminata nella suddetta decisione (dipendente comunale transitato nei ruoli dei segretari comunali) non può ricevere lo stesso trattamento giuridico, quello appunto riferentesi ad attività lavorativa prestata presso enti locali. Diversa è l'applicazione dell'art.202, che è applicabile solo ai dipendenti di amministrazioni statali o eccezionalmente di Enti che, in ragione, della assoluta particolarità delle funzioni svolte, possono connotarsi come Enti organo dello Stato.

L'Amministrazione ha pure introdotto, avverso la medesima sentenza e le medesime controparti, un ulteriore appello, specificato in epigrafe, di identico contenuto.

In entrambi i giudizi si sono costituiti gli originari ricorrenti deducendo l'infondatezza degli appello stessi, ribadita nelle memorie conclusionali.

DIRITTO

Gli appelli in epigrafe, concernendo la medesima sentenza di primo grado, vanno riuniti. Il secondo di essi, peraltro, essendo di contenuto identico a quello già in precedenza introdotto dalla medesima Amministrazione, deve ritenersi incardinato per errore, e risulta comunque inammissibile, posto che, deducendo appunto identiche censure e avendo ad oggetto la medesima sentenza, non potrebbe portare ad alcun distinto e ulteriore vantaggio, per l'Amministrazione proponente, in caso di suo accoglimento, rispetto all'ipotesi, logicamente coincidente, di eventuale accoglimento del primo gravame proposto.

L'appello per primo proposto può tuttavia trovare accoglimento.

Costituisce giurisprudenza consolidata quella in base a cui, nel caso di passaggio dell'impiegato pubblico da una carriera presso un ente non statale a quella presso un'amministrazione dello Stato, comunque identificabile come tale, non possa essere invocato l'art.202 del TU 10 gennaio 1957, n.3, che, (nel prevedere che il passaggio da una carriera ad un'altra dà titolo a conservare l'anzianità di carriera e di qualifica acquisita ed il trattamento economico già goduto, con l'attribuzione di un assegno personale pensionabile e riassorbibile,) *si riferisce soltanto "agli impiegati civili dello Stato"* (VI 4 gennaio 2000, n.49).

Ciò in quanto, l'intento del legislatore, con l'invocata disposizione, è stato quello di conservare al personale che passi da uno all'altro ruolo

“nell’ambito dell’organizzazione burocratica dello Stato”, la posizione economica acquisita al momento del passaggio, in modo che il mutamento di carriera (che risponde al criterio di favore per la circolazione e l’affidamento delle professionalità) non si risolva nel determinare, per gli interessati, un “regresso” nel trattamento economico raggiunto, con conseguente disincentivazione della mobilità.

Ma di regresso si può parlare solo allorché vengano a confronto posizioni omogenee, nel contesto di un sistema unitario, entro il quale il dipendente statale si sposti con le modalità previste per il “passaggio” di carriera, ma non quando lo spostamento consegua ad una libera vicenda di risoluzione di un rapporto estraneo a tale sistema e di instaurazione di un nuovo rapporto in ambito statale. (cfr; dec.49\2000 cit.e, analogamente, VI, 19 maggio 2003. n.2682)

Ai fini dell’inapplicabilità dell’art.202 in rilievo è dunque sufficiente rilevare l’estraneità, al sistema organizzativo statale, dell’ente di precedente appartenenza del dipendente interessato, dovendo certamente escludersi la natura di “carriera nell’ambito dell’Amministrazione statale” del rapporto di impiego intrattenuto con un Comune. E ciò anche ponendo in disparte la definizione come “carriera nell’ambito dell’Amministrazione statale” di quella del Segretario comunale.

Con riferimento al caso in esame, appunto di passaggio da precedente qualifica come dipendente comunale alla carriera di Segretario comunale, sussiste altresì un precedente specifico e attuale di questo Consiglio che, in applicazione dei principi ora illustrati, ha stabilito che il passaggio dai ruoli del personale del Comune a quello dei segretari

comunali non può considerarsi come avvenuto nell'ambito dell'organizzazione statale, giacchè il Comune, come ente autonomo a rilevanza costituzionale, è Amministrazione del tutto distinta dallo Stato; pertanto, non è applicabile in tale ipotesi il principio del divieto di "reformatio in pejus" del trattamento economico previsto dall'art.202 TU n.3 del 1957 (IV, 5 aprile 2005, n.1490).

Gli appellati contestano quest'ultimo orientamento giurisdizionale, ma non tengono conto delle argomentazioni sovraesposte che lo rendono, secondo il Collegio, tutt'ora condivisibile, in particolare risultando insuperabile che il principio dell'art.202, per la sua collocazione nel TU sul pubblico impiego del personale statale e per la crescente autonomia che gli altri comparti del pubblico impiego hanno assunto sotto il profilo della gestione degli aspetti retributivi, si applichi solo all'area definita degli "impiegati civili dello Stato".

Per completezza, va rilevato che la deduzione relativa all'applicabilità nei confronti degli originari ricorrenti dell'art.41 del DPR 347\83, al di là della sua fondatezza (risultando infatti dubbia l'applicabilità stessa ai segretari comunali, il cui rapporto di lavoro è disciplinato dalla legge statale), non era contenuta nei motivi di impugnazione proposti in primo grado, e risulta perciò inammissibile come motivo nuovo svolto, con semplice memoria di costituzione, per la prima volta in grado di appello.

Va soggiunto infine, che la reiezione del secondo motivo dell'originario ricorso da parte del Tar, (che ha affermato che "infondata si rivela la pretesa dei ricorrenti in relazione alla applicazione sostanzialmente corretta da parte della Amministrazione del disposto del comma 5° dell'art.

2 della L. 20 novembre 1982 n. 869, che consente in favore dei segretari generali comunali la valutazione del servizio prestato solo nella carriera direttiva delle amministrazioni locali, “con le stesse modalità stabilite... per il servizio reso nella carriera direttiva alle dipendenze dello Stato”) non è stata gravata con appello incidentale, con la conseguenza che, riformata la sentenza appellata relativamente all’applicazione dell’art.202 TU n.3\1957, l’intero ricorso di primo grado deve intendersi respinto.

All’accoglimento dell’appello segue la compensazione delle spese, attesa la natura della controversia in esame.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, previa riunione, accoglie il ricorso in appello n. 8830/2002 R.G., annullando per l’effetto la sentenza impugnata, e dichiara inammissibile l’appello n. 9236/2002 R.G..

Compensa le spese di giudizio.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall’Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 28.11.2006 dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sez.VI -, riunito in Camera di Consiglio, con l’intervento dei Signori:

Claudio Varrone	Presidente
Luciano Barra Caracciolo	Consigliere Est.
Lanfranco Balucani	Consigliere
Domenico Cafini	Consigliere
Aldo Scola	Consigliere

Presidente**f.to Claudio Varrone****Consigliere**

f.to Luciano Barra Caracciolo

Segretario

f.to Annamaria Ricci

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il.....26/01/2007.....

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

per Il Direttore della Sezione

f.to Giovanni Ceci

CONSIGLIO DI STATO

In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa

al Ministero.....

a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria