

Proroga e rinnovo: differenze. La proroga della convenzione salva il trattamento economico dei segretari comunali.

di Mariangela Fiore

Data di pubblicazione: 20-8-2026

In materia di trattamento economico dei segretari comunali, la proroga di una convenzione di segreteria — a differenza del rinnovo — non determina effetti novativi del rapporto convenzionale e non comporta l'applicazione della disciplina sopravvenuta di cui all'art. 16-ter d.l. n. 162/2019 e al d.m. 21 ottobre 2020. La convenzione prorogata resta pertanto soggetta al regime transitorio di cui all'art. 5 del citato decreto ministeriale, con conseguente permanenza del diritto del Comune al rimborso, da parte del Ministero dell'Interno, della differenza della retribuzione di posizione corrisposta al segretario collocato in disponibilità e nominato presso un ente di fascia inferiore, ai sensi dell'art. 43, comma 2, del CCNL 16 maggio 2001.

Guida alla lettura

In fatto

Il Comune di Quiliano (6.841 abitanti, sede di segreteria comunale di classe III, fascia B) stipulava nel 2019 una convenzione di segreteria con i Comuni di Airole e Castel Vittorio, assumendo il ruolo di ente capofila. Otteneva dalla Prefettura l'assegnazione del segretario comunale Achille Maccapani, iscritto in fascia A e già collocato in disponibilità. Successivamente aderiva alla convenzione anche il Comune di Olivetta San Michele. Il segretario, ai sensi dell'art. 43, comma 2, CCNL 16 maggio 2001, conservava il trattamento economico della fascia A, con la differenza della retribuzione di posizione a carico del Ministero. Nel luglio 2022, in prossimità della scadenza naturale del 30 settembre 2022, la convenzione veniva prorogata fino al 30 settembre 2025 senza modifiche soggettive o oggettive, con presa d'atto prefettizia del 9 settembre 2022. Il Ministero dell'Interno, con nota del 3 dicembre 2024, riconosceva il rimborso solo fino al 30 settembre 2022, negandolo per il periodo successivo (1.10.2022 – 30.09.2025) sull'assunto che la scadenza naturale avesse determinato l'instaurazione di una nuova convenzione soggetta al regime dell'art. 16-ter d.l. n. 162/2019 e del d.m. 21 ottobre 2020. Il Comune conveniva in giudizio il Ministero per sentir condannare al pagamento di € 60.311,91, con l'adesione del segretario Maccapani.

Le argomentazioni

Il Tribunale di Savona, dopo un'ampia ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale, ha accolto la domanda. Ha anzitutto qualificato il segretario comunale come **figura**

professionale *sui generis*, il cui **rapporto di lavoro** intercorre con il Ministero dell'Interno e sul quale si innestano rapporti di servizio a tempo determinato con gli enti locali, escludendo che l'assunzione dell'incarico presso un nuovo Comune integri un'ipotesi di successione nella titolarità del rapporto di impiego o un «passaggio di carriera» ex art. 202 d.P.R. n. 3/1957. Ha poi ritenuto **inapplicabile al caso di specie l'art. 1, commi 458-459, l. n. 147/2013, in forza del principio affermato da Cass., Sez. Lav., n. 30339/2024, secondo cui l'abolizione del divieto di *reformatio in peius* non opera per i segretari in disponibilità**. Quanto al nodo centrale della controversia — l'applicabilità della disciplina sopravvenuta — il Giudice ha fatto leva sulla **distinzione tra proroga e rinnovo**, richiamando Consiglio di Stato, n. 159/2015: mentre **il rinnovo presuppone una rinegoziazione delle condizioni, la proroga si riduce a mero differimento temporale dell'efficacia contrattuale, senza effetto novativo**. Poiché il Ministero non ha provato alcun elemento estintivo o novativo della convenzione del 2019, la proroga disposta nel 2022 mantiene ferma la disciplina previgente e, in particolare, il regime transitorio dell'art. 5 d.m. 21 ottobre 2020.

Il commento

La sentenza si segnala innanzitutto per la densa ricostruzione dogmatica della figura del segretario comunale, che il Giudice definisce «figura professionale *sui generis*». L'approfondimento non ha valenza meramente descrittiva, ma assolve a una precisa funzione argomentativa: **escludere l'applicabilità sia della disciplina sui passaggi di carriera (art. 202 d.P.R. n. 3/1957) sia, a monte, dell'art. 1, commi 458-459, l. n. 147/2013, che ha abolito il divieto di *reformatio in peius***.

La ricostruzione muove dal dato normativo: ai sensi del combinato disposto degli artt. 97, 99 e 101 del d.lgs. n. 267/2000, il segretario comunale è dipendente del Ministero dell'Interno (che ha assorbito le funzioni dell'Agenzia autonoma soppressa nel 2010), ma **presta servizio presso l'ente locale in forza di un incarico fiduciario a tempo determinato, coincidente con la durata del mandato del sindaco**. Su questo **rapporto di lavoro a tempo indeterminato con lo Stato si innestano rapporti di servizio con i singoli enti**; la cessazione dell'incarico determina il collocamento in disponibilità, non la risoluzione del rapporto di impiego.

Da questa architettura il Tribunale trae **due corollari decisivi**. Il primo: **l'avvicendamento di incarichi non realizza un'ipotesi di successione nella titolarità del rapporto di impiego in capo a una diversa parte datoriale, con la conseguenza che la fattispecie non è riconducibile né alla mobilità volontaria ex art. 30 d.lgs. n. 165/2001 né al «passaggio di carriera» ex art. 202 d.P.R. n. 3/1957**. Il secondo: **la previsione contrattuale dell'art. 43 CCNL 16 maggio 2001 — che garantisce al segretario in disponibilità, nominato presso un ente di fascia inferiore, la conservazione del trattamento economico in godimento — configura una disciplina speciale e derogatoria rispetto al regime generale scaturito dalla l. n. 147/2013, come del resto già statuito da Cass., Sez. Lav., n. 30339/2024, secondo cui «anche a voler ritenere che la norma abrogatrice del cennato divieto del 2013 [...] sia una norma di portata generale [...] certo è che la stessa è inapplicabile ai segretari in disponibilità»**.

Il cuore della decisione risiede nell'applicazione al caso di specie della distinzione tra proroga e rinnovo, cui il Tribunale perviene richiamando principi di dogmatica generale già affermati dalla giurisprudenza amministrativa: *«il discrimine tra il rinnovo di un rapporto contrattuale e la proroga, dal punto di vista strutturale, risiede proprio nella circostanza per cui il primo presuppone una rinegoziazione delle condizioni, mentre la proroga si riduce soltanto ad un mero differimento temporale dell'efficacia contrattuale, senza alcun effetto novativo»*.

Il richiamo è a Consiglio di Stato, Sez. III, n. 159/2015, che già aveva avuto modo di precisare, in materia di contratti pubblici, che *«l'elemento che differenzia il rinnovo del contratto dalla proroga sta nella circostanza che mentre il rinnovo presuppone una rinegoziazione delle condizioni, la proroga si riduce soltanto ad un mero differimento temporale»*. Il **principio, pur elaborato in materia di appalti pubblici, esprime una regola di teoria generale del contratto che il Tribunale correttamente estende alle convenzioni di segreteria**.

L'applicazione di tale principio al caso concreto è dirimente. La convenzione del 2019 è stata prorogata nel luglio 2022 con deliberazioni dei Comuni aderenti e presa d'atto prefettizia del 9 settembre 2022, senza alcuna modifica soggettiva (erano e sono rimasti i medesimi Comuni) né oggettiva (sono rimaste immutate le condizioni). Il Ministero, onerato della prova dei fatti estintivi e novativi, non ha fornito alcun elemento dimostrativo della cessazione della precedente convenzione e della stipulazione di una nuova. La conseguenza è che la convenzione del 2019, ancorché formalmente scaduta il 30 settembre 2022, ha continuato a produrre i propri effetti per effetto della proroga, senza soluzione di continuità e senza mutamento del regime giuridico applicabile.

La corretta individuazione del regime applicabile alla convenzione costituisce il passaggio decisivo della motivazione. L'art. 16-ter, comma 11, d.l. n. 162/2019 ha introdotto il criterio della somma delle popolazioni di tutti i Comuni convenzionati per la classificazione delle sedi di segreteria. Il successivo comma 13 ha tuttavia previsto espressamente che *«i nuovi criteri di classificazione previsti dal presente articolo si applicano alle convenzioni stipulate a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 12»*.

Il d.m. 21 ottobre 2020, nel dare attuazione alla norma primaria, ha all'art. 5 dettato una disciplina transitoria per le convenzioni già stipulate, stabilendo che *«le sedi di segreteria convenzionate per le quali l'assegnazione del segretario titolare sia avvenuta prima dell'entrata in vigore del presente decreto restano classificate, sino alla naturale scadenza, secondo la popolazione del comune appartenente alla convenzione che ha disposto la nomina»*. Ed è proprio il comma 3 del medesimo art. 5 a prevedere che ai segretari titolari di tali sedi convenzionate che vengano collocati in disponibilità *«è corrisposto il trattamento economico in godimento presso l'ultima sede di servizio, secondo i criteri previsti dalla contrattazione collettiva»*.

Il Tribunale ha escluso che il richiamo del Ministero all'art. 3, comma 3, del medesimo decreto ministeriale potesse condurre a diversa conclusione, atteso che tale disposizione riguarda le «nuove» convenzioni stipulate dopo l'entrata in vigore del decreto, come inequivocabilmente indicato dall'art. 1, comma 1, del decreto stesso.

L'impostazione del Tribunale è in linea con l'orientamento già emerso nella giurisprudenza amministrativa. Il Consiglio di Stato, Sez. V, n. 1459/2024 ha chiarito che **l'art. 16-ter, comma 13, disciplina una fattispecie distinta da quella dell'art. 43, comma 2, CCNL 2001**: la prima attiene al segretario che torna in disponibilità dopo aver cessato l'incarico presso una sede convenzionata, la seconda al trattamento economico spettante durante lo svolgimento dell'incarico presso una sede di classe inferiore. E il TAR Lazio, n. 10425/2023 ha confermato che le convenzioni anteriori al d.m. 21 ottobre 2020 restano soggette al regime transitorio sino alla naturale scadenza, con conseguente inapplicabilità dei nuovi criteri di classificazione.

La sentenza offre indicazioni di rilievo per gli enti locali e per i segretari comunali.

Sul **piano sostanziale**, la pronuncia chiarisce che **la proroga di una convenzione di segreteria — purché deliberata senza modifiche soggettive od oggettive e con presa d'atto prefettizia — non produce effetti novativi e mantiene fermo il regime giuridico applicabile al momento della stipula originaria**. Resta pertanto **preclusa al Ministero la possibilità di invocare la scadenza formale della convenzione per assoggettare il rapporto alla disciplina sopravvenuta, più restrittiva, dell'art. 16-ter d.l. n. 162/2019**. Il punto è di notevole impatto pratico, considerato che numerose convenzioni stipulate anteriormente al 1° dicembre 2020 (data di entrata in vigore del d.m. 21 ottobre 2020) sono state oggetto di proroga, e che su di esse il Ministero ha talora tentato di applicare i nuovi criteri.

Sul **piano processuale**, la sentenza ribadisce — in coerenza con la giurisprudenza di legittimità — che **grava sul Ministero l'onere di provare i fatti estintivi e novativi del rapporto convenzionale, non potendo il mero decorso del termine di scadenza assurgere a prova della stipulazione di una nuova convenzione**.

Va infine segnalato che la decisione si allinea all'orientamento della Suprema Corte (**Cass., n. 30339/2024**) che **ha definitivamente chiarito l'inapplicabilità della l. n. 147/2013 ai segretari in disponibilità: la conservazione del trattamento economico in godimento presso l'ultima sede di servizio, comprensivo della retribuzione di posizione, non configura un assegno *ad personam* riassorbibile, ma costituisce il trattamento economico complessivo spettante in ragione della peculiare posizione di disponibilità, disciplinato dalla contrattazione collettiva e non inciso dalla novella del 2013**.

Sentenza n. 296/2026 pubbl. il 23/06/2026

RG n. 722/2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

TRIBUNALE DI SAVONA

Sezione Lavoro

Il Giudice del Tribunale di Savona, in funzione di giudice unico - in persona della Dott.ssa Paola Cappello - ha pronunciato, ex art. 429 c.p.c., la seguente:

SENTENZA

nella causa iscritta al N. R.G. 722 / 2025 promossa da:

COMUNE DI QUILIANO, elettivamente domiciliato in Genova, Via Venti Settembre n. 40/7, nonché presso gli indirizzi pec in atti degli Avv. Mauro De Rossi e Alessandro Manenti che lo rappresentano e difendono giusta delega in atti;

ricorrente

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, elettivamente domiciliato in GENOVA, Viale Brigate Partigiane n. 2, presso gli Uffici dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato che lo rappresenta e difende tramite l'Avv. Matilde Pugliaro, giusta delega in atti;

resistente

MACCAPANI ACHILLE, elettivamente domiciliato presso l'indirizzo pec in atti nonché in Varazze, Via Roma 12, presso lo studio e la persona dell'Avv. Penzo Elisa che lo rappresenta e difende giusta delega in atti;

resistente

MOTIVI IN FATTO ED IN DIRITTO DELLA DECISIONE

Con ricorso, depositato in data 29.7.2025, il Comune di Quiliano ha adito il Tribunale di

Savona per sentir condannare il Ministero dell'Interno al rimborso delle differenze della retribuzione di posizione corrisposte al Segretario Comunale Dott. Achille Maccapani, ai sensi dell'art. 43, comma 2, CCNL 16.05.2001.

Segnatamente, il comune ricorrente ha dedotto:

- che il comune di Quiliano, con popolazione residente pari a 6.841 abitanti, è sempre stato sede di segreteria comunale di classe III, cui è di regola assegnato un segretario appartenente alla fascia "B".
 - che, con deliberazione del 20 agosto 2019, ha approvato una convenzione di segreteria con i Comuni di Airole e Castel Vittorio, assumendo il ruolo di ente capofila;
 - di aver richiesto ed ottenuto dalla Prefettura di Genova, in data 18 settembre 2019, l'assegnazione del segretario comunale, iscritto in fascia A e già collocato in disponibilità, poi nominato con decreto sindacale;
 - che è stata quindi istituita la convenzione tra i tre comuni, con successiva presa d'atto prefettizia del 19 settembre 2019 e assegnazione del segretario quale titolare;
 - che il segretario ha conservato il trattamento economico più elevato ai sensi dell'art. 43, comma 2, CCNL 16 maggio 2001, con differenza della retribuzione di posizione a carico del Ministero;
-
- che successivamente il Comune di Olivetta San Michele ha aderito alla convenzione, con deliberazioni del novembre 2019 e presa d'atto prefettizia del 31 dicembre 2019, senza soluzione di continuità dell'incarico;
 - che, con deliberazioni del luglio 2022, la convenzione è stata prorogata sino al 30 settembre 2025, senza modifiche soggettive o oggettive, con presa d'atto prefettizia del 9 settembre 2022 e conferma della titolarità e della classificazione in classe III;
 - di aver continuato a corrispondere al segretario la retribuzione di posizione di fascia A, chiedendo al Ministero il rimborso delle differenze anche per il periodo successivo al 30 settembre 2022;
 - che, con nota del 3 dicembre 2024, il Ministero dell'Interno ha riconosciuto il rimborso solo sino al 30 settembre 2022, negandolo per il periodo successivo,
 - che tale diniego appare illegittimo, in quanto la proroga non ha determinato né una nuova convenzione, né una nuova classificazione della sede, con conseguente permanenza del diritto al rimborso, quantificato complessivamente in Euro 60.311,91 oltre accessori.

Si è costituito in giudizio il Ministero che ha chiesto il rigetto del ricorso sulla scorta del fatto che la naturale scadenza della convenzione, in data 30.9.2022, abbia determinato la titolarità di altra sede di segreteria convenzionata (per la quale vige il nuovo regime di classificazione della somma delle popolazioni) con conseguente perdita del beneficio di cui all'art. 43, c. 2, CCNL 16.5.01.

Achille Maccapani, costituito in giudizio, ha aderito all'impostazione del Comune di Quiliano chiedendo la condanna del Ministero alla corresponsione delle differenze retributive come sopra quantificate.

La causa è stata istruita in via documentale e, all'udienza odierna, è stata discussa e decisa mediante lettura integrale della motivazione.

La domanda è fondata e deve essere accolta. Il fatto storico non è stato contestato.

La controversia concerne il diritto del Comune di Quiliano ad ottenere dal Ministero il rimborso delle differenze retributive corrisposte ad Achille Maccapani quale segretario comunale inquadrato in fascia A, anche per il periodo successivo al 30 settembre 2022, in applicazione dell'art. 43, comma 2, del CCNL 16 maggio 2001.

Il Ministero ha negato tale diritto assumendo che la scadenza della convenzione in data 30 settembre 2022 avrebbe determinato l'applicazione della disciplina sopravvenuta di cui all'art. 16-ter del D.L. n. 162 del 2019 e al D.M. 21 ottobre 2020, con conseguente perdita del beneficio della conservazione del trattamento economico.

Tale prospettazione non può essere condivisa.

Preliminarmente, occorre procedere ad una sintetica ricognizione del quadro normativo di riferimento.

Innanzitutto, occorre verificare la riconducibilità della fattispecie di causa alle previsioni dell'[art. 1](#), commi 458 e 459, della [L. n. 147 del 2013](#) (Legge Finanziaria del 2014).

Alla stregua delle disposizioni della Legge Finanziaria 2014, non è più tutelata dall'ordinamento, la pretesa dei pubblici dipendenti a conservare, in occasione di particolari vicende modificative del rapporto di lavoro, il migliore trattamento stipendiale già in godimento; pretesa che, prima dell'entrata in vigore della finanziaria 2014, trovava titolo, a determinate condizioni, in espresse disposizioni di Legge e di Contrattazione Collettiva di Comparto.

Ciò detto, l'odierna indagine postula l'esatto inquadramento della figura professionale del segretario comunale.

Dalla risalente disciplina contenuta nel [D.P.R. n. 465 del 1997](#), nonché dagli artt. 3-ter e 3-quater della [L. n. 186 del 2004](#) e [artt. 97](#) e ss. del [D.Lgs. n. 267 del 2000](#), si evince che nell'ampio genus dei pubblici dipendenti, il segretario comunale rappresenta una figura professionale sui generis, in quanto intrattiene un rapporto di lavoro con l'Amministrazione

Statale (Ministero dell'Interno, a partire dall'entrata in vigore della [L. 30 luglio 2010, n. 122](#), che ha soppresso l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali), ma presta servizio presso il Comune e svolge compiti di collaborazione con il Sindaco, cui offre assistenza giuridico-amministrativa e dal quale dipende funzionalmente, senza, tuttavia, essergli sottoposto in senso gerarchico.

Detto rapporto di lavoro prima intercorreva con l'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali, Ente pubblico istituito dall'[art. 17](#), comma 76, della [L. 15 maggio 1997, n. 127](#) e soppresso dall'[art. 7](#), comma 31 ter, della [L. 30 luglio 2010, n. 122](#), di conversione del [D.L. 31 maggio 2010, n. 78](#), che ha (ri)trasferito la gestione dell'Albo dei Segretari comunali e provinciali al Ministero dell'interno, ferme restando le sue funzioni.

Il rapporto di lavoro a tempo indeterminato si instaura quindi con il Ministero (prima con l'Agenzia Autonoma) e su tale rapporto si innestano quelli di servizio a tempo determinato con Comuni e province.

Si evince, altresì, dalla surrichiamata disciplina che, attraverso la nomina, al Segretario Comunale viene conferito un vero e proprio incarico aggiuntivo rispetto alla posizione "di ruolo", di regola della medesima durata del mandato del Sindaco che lo ha scelto tra gli iscritti all'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, e che ha pur sempre la possibilità di revocargli l'incarico con provvedimento motivato

Si tratta, dunque, a tutti gli effetti dell'assegnazione di un incarico di natura fiduciaria, in difetto del quale il Segretario viene collocato in disponibilità; tanto si evince dal tenore letterale dell'[art. 101](#), comma 1, del [Testo unico degli Enti Locali](#) (D.Lgs. n. 267 del 2001), che stabilisce: "Il segretario comunale o provinciale non confermato, revocato o comunque privo di incarico è collocato in posizione di disponibilità per la durata massima di due anni".

Tale avvicendamento di incarichi incide, pertanto, sul diverso atteggiarsi della relazione di servizio, che di volta in volta si instaura tra il Segretario e l'Ente Locale di assegnazione, e non già sulla titolarità del rapporto di impiego che perdura fra Segretario ed Amministrazione Statale (Ministero dell'Interno).

Ne discende che l'assunzione dell'incarico di Segretario presso un nuovo Comune non realizza un'ipotesi di successione nella titolarità del rapporto di impiego in capo ad una diversa parte datoriale.

Ciò a sua volta impedisce di ricondurre la fattispecie in esame nel novero delle "operazioni di mobilità volontaria" ovvero dei "passaggi di dipendenti per effetto di trasferimento di attività", e dunque non implica l'immediata e diretta soggezione della vicenda lavorativa alla disciplina dettata rispettivamente dagli [artt. 30](#) e [31](#) del [Testo Unico del Pubblico Impiego](#) contrattualizzato ([D.Lgs. n. 165 del 2001](#)).

Tanto meno la vicenda in esame può qualificarsi "passaggio di carriera" ai sensi e per gli effetti di cui all'[art. 202 del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3](#) (v. sopra), posto che la stessa non integra evidentemente una progressione di livello o di grado (c.d. verticale) all'interno della stessa Amministrazione Statale.

In proposito, occorre richiamare l'ormai consolidato orientamento della Suprema Corte, formatosi rispetto a fattispecie soggette *ratione temporis* alla legislazione anteriore alla "Finanziaria 2014", secondo cui "in caso di passaggio diretto di dipendenti da un ministero ad un altro ex [art. 30 del D.Lgs. n. 165 del 2001](#), riconducibile alla cessione del contratto di cui agli [artt. 1406](#) e ss. c.c., vige la regola generale dell'applicazione del trattamento giuridico ed economico, compreso quello accessorio, previsto nei contratti collettivi nel comparto dell'Amministrazione cessionaria, non giustificandosi diversità di trattamento, salvi gli assegni "ad personam" attribuiti al fine di rispettare il divieto di "*reformatio in peius*" del trattamento economico acquisito, tra dipendenti dello stesso ente, a seconda della provenienza; ne consegue che i menzionati assegni sono destinati ad essere riassorbiti negli incrementi del trattamento economico complessivo spettante ai dipendenti dell'Amministrazione cessionaria. (Nella specie, la S.C. ha ribadito il principio in ipotesi di passaggio dall'Agenzia del Demanio alle dipendenze di altra amministrazione dello Stato)" (vedi per tutte [Cass. n. 18299 del 2017](#)).

Viceversa, per la citata giurisprudenza di legittimità i "passaggi di carriera" contemplati dall'[art. 202 D.P.R. n. 3 del 1957](#) concernevano i trasferimenti del dipendente "...presso la stessa Amministrazione statale o anche diversa amministrazione, purché statale, non anche i passaggi nell'ambito di Amministrazione non statale, ovvero tra diverse Amministrazioni non statali o da una di esse allo Stato e viceversa..." (così in motivazione, [Cass. n. 5959 del 2012](#), rispetto al problema dell'individuazione dell'ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione dei commi 57 e 58 dell'[art. 3, L. 24 dicembre 1993, n. 537](#)).

Sul punto, la Corte di Cassazione nelle sentenze n. 10449 dell'8 maggio 2006 e n. 17645 del 29 luglio 2009 aveva già chiarito che l'[art. 202 del D.P.R. n. 3 del 1957](#) "...risponde alla precipua finalità di evitare che il mutamento di carriera nell'ambito dell'organizzazione burocratica dello Stato comporti, per gli interessati, un regresso nel trattamento economico raggiunto, ma di "regresso" può parlarsi soltanto confrontando posizioni omogenee nel contesto di un sistema burocratico unitario, entro il quale il "dipendente statale" si sposti...".

La definizione ristretta della vicenda lavorativa del pubblico impiegato, qualificabile come "passaggio di carriera" ai sensi dell'[art. 202 del D.P.R. n. 3 del 1957](#), è stata ribadita dalla Suprema Corte attraverso più recenti pronunce ([Cass. n. 24949 del 2014](#); [Cass. n. 169 del 2017](#)).

In conclusione, in forza del condivisibile argomento dei giudici di legittimità, il "passaggio di carriera" contemplato dall'[art. 202 D.P.R. n. 3 del 1957](#) cit. - che, nell'ambito delle fattispecie esaminate nelle citate pronunce, costituiva il presupposto di fatto per la massima espressione

del divieto di reformatio in peius (in base al quale in altri termini, al dipendente pubblico era consentito di percepire una retribuzione superiore - e dunque non corrispondente - a quella prevista dalla contrattazione collettiva, sul presupposto della intangibilità del trattamento economico già in godimento nella precedente qualifica o posizione), in quanto legittimava persino la cristallizzazione del migliore trattamento maturato in precedenza, escludendone la riassorbibilità graduale per effetto dei futuri incrementi retributivi - consiste unicamente nel transito del pubblico impiegato dall'uno all'altro ramo, settore o servizio della medesima Amministrazione Statale (ipotesi qui certamente non sussistente, per quanto sopra ampiamente detto).

Non è un caso, del resto, che il "passaggio di carriera" sia vicenda lavorativa contemplata da una disposizione del [D.P.R. n. 3 del 1957](#), ossia del Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato.

Tornando ad esaminare, alla stregua dei surriferiti argomenti formulati dalla giurisprudenza di legittimità, i peculiari aspetti della vicenda per cui è causa, è agevole concludere che la stessa non integra un'ipotesi di passaggio di carriera ex [art. 202](#) del [D.P.R. n. 3 del 1957](#).

C'è da chiedersi, quindi, se detta vicenda possa ricondursi senz'altro nell'alveo degli "incarichi" per i quali vige il secondo periodo del comma 458, [art. 1](#), della [L. n. 147 del 2013](#) (il quale recita: "l'articolo 202 del testo unico di cui al [D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3](#), e l'[articolo 3](#), commi 57 e 58, della [L. 24 dicembre 1993, n. 537](#), sono abrogati. Ai pubblici dipendenti che abbiano ricoperto ruoli o incarichi, dopo che siano cessati dal ruolo o dall'incarico, è sempre corrisposto un trattamento pari a quello attribuito al collega di pari anzianità").

Sul punto, la recente giurisprudenza di legittimità (si veda [Cass. n. 30339 del 2024](#)) ha statuito che "anche a voler ritenere che la norma abrogatrice del cennato divieto del 2013, non sia riferita ai soli passaggi di carriera come già disciplinati dal precedente art. 202 (il che renderebbe la stessa, a monte, inapplicabile al rapporto dei segretari comunali che, come detto, è un rapporto speciale nel quale l'assegnazione a sedi diverse è connaturata al tipo di attività) ma sia una norma di portata generale (argomentandosi dalla previsione dell'[art. 1](#), comma 458, seconda parte, [L. n. 147 del 2013](#): "Ai pubblici dipendenti che abbiano ricoperto ruoli o incarichi, dopo che siano cessati dal ruolo o , è sempre corrisposto un trattamento pari a quello attribuito al collega di pari anzianità"), certo è che la stessa è inapplicabile ai segretari in disponibilità", tanto più che per questi ultimi vi è una specifica previsione contrattuale costituita dall'art. 43 del CCNL 16 maggio 2001 sul "Trattamento economico dei segretari in disponibilità" (che l'art. 111 del successivo CCNL del 2020 si limita a confermare), il quale riprende in toto la previsione di cui all'[art. 19](#), comma 7, del [D.P.R. n. 465 del 1997](#) e che così recita:

"1. Ai segretari comunali e provinciali collocati in disponibilità di cui all'[art. 19](#), comma 7, del [D.P.R. n. 465 del 1997](#), è corrisposto il trattamento economico in godimento presso l'ultima sede di servizio e composto delle seguenti voci: - trattamento stipendiale di fascia; - indennità

integrativa speciale; - tredicesima mensilità; - retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita; - retribuzione di posizione; - maturato economico, ove spettante; - retribuzione aggiuntiva per sedi convenzionate.

In caso di nomina presso un ente di fascia immediatamente inferiore a quella di iscrizione, il segretario collocato in disponibilità conserva il trattamento economico in godimento previsto dal comma I relativi oneri sono a carico dell'ente di nomina ad eccezione di quelli relativi alla retribuzione di posizione che rimangono a carico dall'Agenzia per la quota corrispondente alla differenza tra quella in godimento e quella prevista per la fascia di appartenenza dell'ente".

Non, dunque, la previsione di un assegno ad personam non riassorbibile né rivalutabile pari alla differenza fra lo stipendio o retribuzione pensionabile in godimento all'atto del passaggio e quello spettante nella nuova posizione come quello dell'[art. 3](#), comma 57, della [L. n. 537 del 1993](#) sopra ricordata, ma proprio "il trattamento economico in godimento presso l'ultima sede di servizio". Se ciò è vero, è anche vero che la citata [Cass. n. 30339 del 2024](#) in relazione alla fattispecie decisa, non ha avuto moto di scrutinare l'impatto su tale sistema della normativa sopravvenuta che viene in rilievo nel caso di specie.

A tale riguardo occorre evidenziare, sul piano metodologico ed in via preliminare, che, indubbiamente, qualunque previsione di legge o pattizia intesa a scollegare la retribuzione di posizione dallo svolgimento in concreto di un determinato incarico e dalla relativa complessità (anche ai fini della determinazione del quantum), non può che essere interpretata secondo canoni di stretta tassatività, costituendo una deroga al principio di cui all'art. 41 CCNL del 2001, secondo cui la retribuzione di posizione è "collegata alla rilevanza delle funzioni attribuite ed alle connesse responsabilità in relazione alla tipologia dell'ente di cui il segretario è titolare.

Tanto premesso, la fattispecie in esame dev'essere esaminata alla luce del disposto dell'[art. 16-ter](#) del [D.L. n. 162 del 2019](#) (conv. in L. n. 51 del 2020) e della relativa normativa ministeriale ([D.M. del 21 ottobre 2020](#)).

Il comma 12 della disposizione succitata prevede: "le modalità e la disciplina di dettaglio per l'applicazione dei nuovi criteri di classificazione previsti dal presente articolo, compresa la disciplina della relativa fase transitoria, sono definite con decreto del Ministro dell'interno, da adottare, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, ai sensi dell'[articolo 10](#), comma 7, lettera a), del [D.L. 10 ottobre 2012, n. 174](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 7 dicembre 2012, n. 213](#), e nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 99 del testo unico di cui al [D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267](#)". Il successivo comma 13, inoltre, recita:

"I nuovi criteri di classificazione previsti dal presente articolo si applicano alle convenzioni stipulate a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 12. Per le convenzioni stipulate sulla base dei nuovi criteri, ai segretari posti in disponibilità, titolari di sedi

convenzionate, è corrisposto il trattamento economico in godimento presso l'ultima sede di servizio, previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro di categoria, con esclusione della retribuzione di posizione, che è riconosciuta nella misura pari a quella stabilita per il comune capofila".

Non v'è dubbio, dunque, che, rebus sic stantibus, tale nuova normativa, senza dubbio più restrittiva, non trova applicazione in relazione alla (pregressa) convenzione oggetto di causa, come detto sopra risalente al 2019, sebbene con scadenza al 30.9.2022 (successiva all'entrata in vigore della suddetta novella).

Vi è però che la predetta disciplina veniva regolamentata dall'[art. 5](#) del [D.M. 21 ottobre 2020](#) (concernente "Modalità e disciplina di dettaglio per l'applicazione dei nuovi criteri di classificazione relativi alle convenzioni per l'ufficio di segretario comunale e provinciale"), emanato, giustappunto, ai sensi dell'[art. 16-ter](#), comma 12, [D.L. n. 162 del 2019](#).

Il predetto articolo 5, rubricato "Disciplina transitoria delle convenzioni già stipulate", prevede: "1. Le sedi di segreteria convenzionate per le quali l'assegnazione del segretario titolare sia avvenuta prima dell'entrata in vigore del presente decreto restano classificate, sino alla naturale scadenza, secondo la popolazione del comune appartenente alla convenzione che ha disposto la nomina ai sensi dell'art. 99, comma 2, del testo unico di cui al [D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267](#). In caso di modificazione del numero degli enti aderenti alla convenzione si applica l'art. 2, commi 4 e 5.

Alla scadenza delle convenzioni di cui al comma 1 ovvero in caso di scioglimento anticipato, il segretario conserva la titolarità della sede dell'ente capofila in applicazione di quanto stabilito dall'art. 99, comma 2, del testo unico di cui al D.Lgs. 8 agosto 2000, n. 267, anche qualora iscritto in una fascia professionale superiore a quella corrispondente alla popolazione di tale ente. In tal caso, il segretario può richiedere, con il consenso dell'ente capofila, il collocamento in disponibilità.

Ai segretari titolari delle sedi convenzionate di cui al comma 1 che vengono collocati in disponibilità è corrisposto il trattamento economico in godimento presso l'ultima sede di servizio, secondo i criteri previsti dalla contrattazione collettiva", così come preteso dunque dall'istante che ha diritto all'applicazione del cennato art. 43 del CCNL anche alla stregua della specifica normativa transitoria di cui sopra, applicabile alla convenzione in esame".

Né rileva il disposto dell'[art. 3](#), comma 3, sempre del citato [D.M. 21 ottobre 2020](#), ai sensi del quale "alla scadenza della convenzione, ovvero in caso di scioglimento anticipato, il segretario conserva la titolarità della sede dell'ente capofila, in applicazione di quanto stabilito dall'art. 99, comma 2, del testo unico di cui al [D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267](#), anche qualora iscritto in una fascia professionale superiore a quella corrispondente alla popolazione di tale ente. In tal caso, il segretario può richiedere, con il consenso dell'ente capofila, il collocamento in disponibilità".

Trattasi, infatti, di una previsione valevole per le "nuove" convenzioni stipulate sotto l'egida del D.M. in parola, come emerge a chiare lettere dall'art. 1 comma 1 del D.M. più volte citato ("1. In attuazione dell'[art. 16-ter](#), comma 12, del [D.L. 30 dicembre 2019, n. 162](#), convertito, con modificazioni, dalla [L. 28 febbraio 2020, n. 8](#), si definiscono le modalità e la disciplina di dettaglio per l'applicazione dei nuovi criteri di classificazione, compresa la disciplina della fase transitoria, relativi alle convenzioni per l'ufficio di segretario comunale e provinciale di cui all'[art. 98](#), comma 3, del [D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267](#), stipulate a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto").

Per cui, in sintesi, si deve tornare ancora una volta alla disciplina transitoria di cui all'art. 5, comma 3, che fa appunto riferimento, per i segretari titolari delle sedi convenzionate (ante D.M.) che vengono collocati in disponibilità, al trattamento economico in godimento presso l'ultima sede di servizio, secondo i criteri previsti dalla contrattazione collettiva, utilizzando dunque un dettato normativo che riecheggia alla lettera e si pone dunque in totale sintonia, per l'appunto, con il disposto dell' [art. 16-ter](#), comma 13, del [D.L. n. 162 del 2019](#) (conv. in L. n. 51 del 2020) e, in particolare, dell'art. 43 del CCCNL di categoria

Come chiarito dalla più recente giurisprudenza, la disciplina introdotta dall'art. 16-ter citato e dal D.M. 21 ottobre 2020 trova applicazione alle convenzioni stipulate a decorrere dall'entrata in vigore del decreto ministeriale, mentre per quelle anteriormente stipulate opera la disciplina transitoria, che ne mantiene ferma la classificazione sino alla naturale scadenza.

Nel caso in esame, è pacifico che la convenzione originaria sia stata stipulata nel 2019.

Il punto decisivo ai fini della controversia è, dunque, stabilire se, alla data del 30 settembre 2022, si sia verificata una effettiva cessazione della convenzione, con conseguente instaurazione di una nuova soggetta al regime sopravvenuto.

In proposito, citando i noti principi di dogmatica generale, il discrimine tra il rinnovo di un rapporto contrattuale e la proroga, dal punto di vista strutturale, risiede proprio nella circostanza per cui il primo presuppone una rinegoziazione delle condizioni, mentre la proroga si riduce soltanto ad un mero differimento temporale dell'efficacia contrattuale, senza alcun effetto novativo (cfr. in proposito anche Cons. Stato 159/2015).

Alcun elemento estintivo, seppur invocato come sussistente è stato dimostrato dalla parte convenuta.

In assenza di prova (da reputarsi in capo al Ministero che ha invocato gli effetti estintivi e novativi della proroga) della cessazione della precedente convenzione e della stipulazione di una nuova, deve pertanto escludersi l'applicabilità della disciplina sopravvenuta invocata dal Ministero, la quale presuppone proprio l'instaurazione di un nuovo assetto convenzionale.

Al contrario, sussiste in atti prova della volontà dei comuni aderenti di proseguire il rapporto convenzionale in essere (docc. nn. 14 e 15 del ricorso introduttivo del giudizio), con presa d'atto da parte della Prefettura di Genova in data 9.9.2022 (docc. nn. 16 e 17 parte ricorrente).

Ne consegue che la fattispecie deve essere regolata alla luce della disciplina previgente e, in particolare, dell'art. 43, comma 2, del CCNL 16 maggio 2001.

Tale disposizione, come chiarito dalla giurisprudenza di legittimità, prevede che il segretario collocato in disponibilità e nominato presso un ente di fascia inferiore conservi il trattamento economico in godimento, con imputazione della differenza relativa alla retribuzione di posizione a carico dell'amministrazione statale.

In difetto di una vicenda estintiva idonea a mutare il regime applicabile, pertanto tale trattamento deve ritenersi dovuto anche per il periodo successivo al 30 settembre 2022.

Deve, in definitiva, essere accertato il diritto del Comune ricorrente al rimborso delle differenze retributive corrisposte e non specificamente contestate in atti, per il periodo oggetto di causa, a titolo di retribuzione di posizione in favore del segretario, con conseguente condanna del Ministero dell'Interno al relativo pagamento. Ogni ulteriore questione resta assorbita.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo in misura dei minimi tariffari dello scaglione di riferimento.

P.Q.M.

Il Tribunale di Savona, in funzione di Giudice del Lavoro, definitivamente pronunciando nella causa in epigrafe, disattesa e/o assorbita ogni altra domanda ed eccezione:

- I. dichiara il diritto del Dott. Achille Maccapani a conseguire le differenze retributive ex art. 43 c. 2 CCNL 16.5.2001 per il periodo oggetto di causa (1.10.2022 al 30.9.2025);
- II. condanna il Ministero dell'Interno a corrispondere al Comune ricorrente il complessivo importo di Euro 60.311,91, oltre rivalutazione monetaria ed interessi dal dì del dovuto al saldo;
- III. condanna il Ministero convenuto alla refusione delle spese del giudizio in favore del Comune di Quiliano che liquida in Euro 6.700,00 oltre IVA, CPA ed accessori di legge;
- IV. condanna il Ministero convenuto alla refusione delle spese del giudizio in favore del Dott. Achille Maccapani che liquida in Euro 6.700,00, oltre IVA, CPA ed accessori di legge;

Così deciso in Savona, il 23 giugno 2026.

II GL

Paola Cappello