



*Agenzia per la Gestione per la Gestione  
dell'Albo  
dei Segretari Comunali e  
Provinciali*

Agenzia Segretari

gasep\_aa

N.00

del 2009

Roma, \_\_\_\_\_

Riscontro Vs. nota del 2009  
prot. \_\_\_\_\_  
Parere n. \_\_\_\_\_ /2009

Al Sindaco del Comune di \_\_\_\_\_

E p.c.

Agenzia Autonoma per la gestione  
dell'Albo dei Segretari Comunali e  
Provinciali  
Sezione Regionale

OGGETTO: Trattamento economico  
spettante al Segretario di una  
Comunità Montana.

*Spese Danno 05 (0198) Roma  
dell'Albo per (0198) Roma  
dell'Albo per (0198) Roma  
L. J. 0198/2009*

PD/51/2009



*Aggravata - Intervento per la Regione della Valle  
della Repubblica P. Veneto e Friuli Venezia Giulia*

Con nota del 17 agosto c.a. il Sindaco del Comune nella  
qualità di Presidente di una Comunità Montana formulava un quesito in merito al  
trattamento economico da corrispondere ad un segretario di Comunità Montana.

Nella citata nota si precisava che il posto di segretario della Comunità Montana è  
vacante da anni e che la funzione viene svolta da un segretario comunale "a scavalco",  
regolarmente autorizzato dal comune dove presta servizio.

In merito al citato quesito occorre preliminarmente precisare che quest' Agenzia  
non ha competenza in materia di segretari di Comunità Montane, ma essendo tale  
funzione svolta da un segretario comunale si ritiene di poter fornire il proprio  
orientamento in merito alla fattispecie prospettata.

Dalla nota pervenuta non appare con chiarezza se nella dotazione organica  
dell'Ente (o nello Statuto o in qualche norma regionale) la figura del segretario sia  
qualificata come dirigente o meno.

Un corretto inquadramento economico, infatti, non può prescindere da questa  
preliminare disamina.

La risposta al quesito prospettato presupporrebbe, inoltre, una preliminare  
disamina dello Statuto della Comunità Montana in questione al fine di stabilire  
l'ammissibilità dell'assunzione del predetto incarico da parte di un segretario comunale.

Si deve, pertanto, presupporre, quale postulato della disamina che di seguito si  
prospetta, l'inesistenza di motivi ostativi all'assunzione del citato incarico di segretario  
della Comunità Montana all'interno dello statuto dell'Ente ovvero della normativa  
regionale di riferimento.

Preliminarmente si deve procedere all'analisi della possibilità per il segretario  
comunale di assumere incarichi extra-istituzionali. Infatti, pur vigendo il principio  
generale dell'incompatibilità tra l'impiego pubblico e l'esercizio di una diversa  
continuativa e remunerata attività lavorativa, il segretario comunale può ottenere di  
svolgere legittimamente attività lavorative extra - istituzionali, previo rilascio di un  
provvedimento autorizzatorio.



*Il presente documento è in copia in data 14/06/2009  
di Giuseppe Cossentino - Amministratore*

La disciplina applicabile è contenuta nell'art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, rubricato "Incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi", applicabile anche ai Segretari Comunali e Provinciali in forza del richiamo fatto dall'art. 16 del d.p.r. 4 dicembre 1997, n. 465 che fa salva la disciplina delle incompatibilità dettata dagli articoli 60 e seguenti del testo unico 10 gennaio 1957, n. 3.

E poiché l'art. 60 del d.p.r. n. 3/1957 stabilisce che: *"L'impiegato non può esercitare il commercio, l'industria, né alcuna professione o assumere impieghi alle dipendenze di privati o accettare cariche in società costituite a fine di lucro, tranne che si tratti di cariche in società o enti per le quali la nomina è riservata allo Stato e sia all'uopo intervenuta l'autorizzazione del Ministro competente"* e l'art. 53, comma 2, d.lgs. 165/2001 impone che: *"Le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi non compresi nei doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati"* e il comma 5 del medesimo articolo: *"In ogni caso, il conferimento operato direttamente dall'amministrazione, nonché l'autorizzazione all'esercizio di incarichi che provengano da amministrazione pubblica diversa da quella di appartenenza, ovvero da società o persone fisiche, che svolgono attività d'impresa o commerciale, sono disposti dai rispettivi organi competenti secondo criteri oggettivi e predeterminati, che tengano conto della specifica professionalità, tali da escludere casi di incompatibilità sia di diritto che di fatto nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione"*, può evincersi che attraverso il meccanismo dell'autorizzazione, il segretario comunale può trarre la legittimazione all'esercizio di attività lavorative extra - istituzionali.

Tale autorizzazione (per il Segretario, di esclusiva competenza del Sindaco o del Presidente della Provincia, a norma dell'art. 16 del d.p.r. 465/97 come ribadito anche dalla delibera del CdA di questa Agenzia 14 giugno 2001, n. 200), può essere rilasciata solo previo accertamento della rigorosa ricorrenza di specifici presupposti.

Alla base delle previsioni normative citate v'è, infatti, come è intuibile, la preoccupazione che lo svolgimento di attività lavorative diverse da quelle rientranti nella ordinaria competenza del dipendente pubblico possano sottrarre tempo e attenzione e, in definitiva, distogliere quest'ultimo, dalle proprie attività istituzionali.



*Agencia "Servizi" per la Provincia della Valle  
della Spina, Casarate e Inverigo*

con abbassamento del livello qualitativo e quantitativo dell'impegno istituzionalmente dovuto.

Il Sindaco/Presidente della Provincia potrà, quindi, concedere l'autorizzazione solo previa verifica delle seguenti condizioni: mantenimento del livello quantitativo e qualitativo dell'attività istituzionale; rispetto dei principi di trasparenza e imparzialità cui è ispirata la funzione che il segretario comunale è chiamato a svolgere, a norma dell'art. 97, comma 2, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267; assenza di possibili conflitti di interesse con l'attività istituzionale propria del segretario comunale.

Tutto ciò, per escludere "casi di incompatibilità, sia di diritto che di fatto, nell'interesse del buon andamento della pubblica amministrazione" (art. 53, comma 5, d.lgs. 165/2001).

Quindi a parere di questa Agenzia si ritiene che il Segretario Comunale possa essere autorizzato dal Sindaco a svolgere l'incarico di Segretario di una Comunità Montana, previa verifica delle predette condizioni e sempre che lo Statuto dell'Ente e la normativa regionale di riferimento lo consentano, come anticipato in precedenza.

Per quanto concerne la forma che deve assumere il rapporto che si instaura tra la Comunità Montana ed il Segretario Comunale, considerato che la responsabilità di un ufficio ed i connessi poteri di rappresentatività dell'ente possono essere attribuiti a soggetti esterni solo nel caso in cui il soggetto sia incardinato nella struttura organizzativa dell'ente, risultando lo stesso titolare di tutte le funzioni gestionali, proprie ed esclusive del posto ricoperto, compresa quella di manifestare all'esterno la volontà dell'ente, si deve ritenere che il conferimento dell'incarico di segretario mediante convenzioni o contratti di collaborazione non sia idoneo in quanto in tal modo non si instaura un rapporto di pubblico impiego.

Infatti l'affidamento dell'incarico di segretario convenzione di collaborazione potrebbe presentare profili di possibile illegittimità, non potendosi attribuire poteri di rappresentatività dell'ente a soggetti non incardinati nella struttura organizzativa.

Peraltro per quanto attiene al conferimento degli incarichi occorre ora tener presente quanto previsto dal decreto legge 25.6.2008 n. 112, convertito nella legge 6.



*Spunta e Accanto per la Cultura della  
di Federico Casarini, avvocato*

8.2008 n.133. In particolare occorre considerare quanto previsto dall'art. 46, lettere b) e c) della legge.

Neanche il ricorso all'art. 110 del dlgs 267/2000 sembra essere la soluzione più idonea per il conferimento dell'incarico in questione.

Si ritiene, infatti, che la soluzione più idonea al caso di specie sia prevista dall'art. 1, comma 557, della legge 30.12.2004, n. 311 (Finanziaria 2005) secondo cui "...le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza."

La disposizione del comma 557 dell'art. 1 della legge n. 311/2004 è una norma speciale introdotta dal legislatore per venire incontro alle esigenze dei comuni con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, ai consorzi tra enti locali, alle comunità montane ed alle unioni di comuni che non riescono a gestire esaurientemente i propri uffici ed i propri servizi per oggettive difficoltà organizzative.

La norma costituisce una particolare deroga al generale principio di divieto di cumulo di impieghi per il pubblico dipendente, il cd. principio di unicità del rapporto di lavoro, divieto che in via generale è previsto dall'art. 65 del DPR n.3/1957, richiamato dall'art. 53, comma 1, del d. lgs 30.03.2001, n. 165, il quale dispone che gli impieghi pubblici non sono cumulabili, fatte salve le eccezioni stabilite da leggi speciali.

Tale rapporto di specialità è stato chiarito dal Consiglio di Stato con parere n. 2141 del 25.05.2005, dove si conferma che il comma 557 deve essere considerato fonte normativa speciale prevalente rispetto alla norma ordinaria, introducendo una deroga al principio di unicità del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti, compresi i dipendenti degli enti locali con regime di rapporto a tempo pieno.

In merito alla vigenza della predetta disposizione si deve rilevare come il Dipartimento della Funzione Pubblica - UPPA con proprio parere n. 34/2008 del 23.05.2008 esplicitamente affermato che il comma 557 dell'art. 1 della legge n. 311/2004 " ... non sia da considerarsi abrogata dalla intervenuta riscrittura dell'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 ad opera del comma 79 dell'art.3 della legge finanziaria 2008."



*Il parere è formulato per la Sezione delle UdC  
di categoria Contabili e Sindacati*

Infatti secondo l'UPPA la norma in questione, configura una fattispecie speciale per le particolari categorie di enti ivi considerate.

Inoltre nel citato parere si rileva come la norma in esame non si pone in conflitto con la ratio della nuova disciplina in materia di rapporti di lavoro flessibile di cui all'art. 36 del d.lgs. 165/2001 che è quella di evitare la formazione di ulteriore precariato nelle pubbliche amministrazioni. Infatti il comma 557 si riferisce a lavoratori già dipendenti e quindi a soggetti già incardinati nell'amministrazione che rilascia l'autorizzazione, configurandosi quale deroga al regime di esclusività e non cumulabilità degli impieghi.

In senso conforme a quanto affermato dall'UPPA si deve rilevare anche il parere della Sezione del controllo per la regione Sardegna della Corte dei Conti. Infatti anche ai giudici contabili era stato richiesto di conoscere se il citato comma 557 fosse ancora applicabile a seguito della novella apportata all'art. 36 del d.lgs. 165/2001.

Con l'occasione la sezione di controllo della Regione Sardegna ha evidenziato come tali tipologie di rapporti fossero già contemplati dall'art. 92 del T.U. 267/2000 che consentiva ai "...dipendenti degli enti locali a tempo parziale, purché autorizzati dall'amministrazione di appartenenza...di prestare attività lavorativa presso altri enti".

Il cit. comma 557 art. 1 L. 311/2004 ha ampliato tale modalità, ammettendo, solo per gli enti espressamente richiamati, anche i dipendenti a tempo pieno alle prestazioni a tempo parziale presso altri enti.

Infatti anche secondo i giudici contabili "sulla questione sollevata, presupponendosi interessati soggetti già dipendenti a tempo indeterminato, non si rende evidentemente necessario trattare le finalità della novella introdotta dal citato art. 3 comma 79 della legge finanziaria 2008, da ricercarsi nella volontà di espungere forme di precariato dalle pubbliche amministrazioni".

La questione prospettata ai magistrati contabili concerne il caso del dipendente che continuando a svolgere il proprio rapporto di servizio a tempo indeterminato presso l'ente di appartenenza venga nel contempo ad assumere altro servizio anche in diverso ente collegato o associato. Per tale secondo rapporto, infatti, cosiddetto "a scavalco", si è posto il problema della determinazione della durata consentita allo stato della normativa (a tempo indeterminato o determinato?).



*Comune - Direzione per la Pubblica Istruzione  
via S. Margherita, 1 - Pinerolo*

Si afferma nel richiamato parere che *“le problematiche in argomento continuano ad essere regolate dall’art. 53 del d.lgs. 30 marzo 2001 n 165 “incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi” in combinato disposto con le norme speciali dettate per gli enti locali e tali ultime, concretizzando ipotesi di deroga al regime del divieto di cumulo, non mancano di prescrivere la necessaria preliminare autorizzazione dell’Amministrazione di appartenenza e il “... rispetto della disciplina vigente...” (in tali termini v. art. 92, comma 1 T.U. 267/2000, art. 1 comma 557 legge 311/2004). La disciplina vigente di carattere generale soccorre, infatti, ad illustrare ulteriormente come per il personale chiamato al servizio presso amministrazioni diverse da quella di appartenenza, l’autorizzazione sia subordinata ad intese tra le due amministrazioni, laddove a tali atti è propedeuticamente affidata ogni valutazione di insussistenza di incompatibilità ma, soprattutto, di salvaguardia dell’interesse al buon andamento (v. cil. art. 53, commi 5 e 10 d.lgs. 165/2001). Ma tale, cioè, da dover assicurare le esigenze di fatto ordinariamente sottese all’utilizzo di personale già in servizio presso altri enti, non potendosene coerentemente ipotizzare se non un’applicazione temporanea, senza compromettere, in caso contrario, il prescritto buon andamento degli uffici e i loro necessari canoni di efficienza.”.*

Tuttavia, l’estrema sommarietà del comma 557 ne rende necessaria l’integrazione con altri dati positivi tratti dall’ordinamento e con il ricorso ai principi generali in tema di lavoro prestato alle dipendenze di amministrazioni pubbliche.

Tale operazione è stata egregiamente effettuata dai giudici di Palazzo Spada nel richiamato parere 2141/2005, nel quale sono stati individuati alcuni principi attuati della citata disposizione.

In primo luogo l’utilizzazione presso altri enti è consentita solo per le prestazioni lavorative che non rechino pregiudizio al corretto svolgimento del rapporto di lavoro presso l’ente di appartenenza e non interferiscano con i suoi compiti istituzionali.

Spetterà quindi all’Ente presso il quale presta servizio il segretario comunale valutare in concreto la compatibilità della seconda attività lavorativa con quella in atto nonché valutare quali attività siano interferenti con i compiti istituzionali.

Affermano i giudici di Palazzo Spada che *“qualora l’utilizzazione da parte della Comunità Montana avvenga sulla base di un contratto di lavoro subordinato, la permanenza del*



*Spett.le Segreteria per la Qualità della Vita  
del Comune di Caserta - Caserta*

*rapporto a tempo pieno con l'amministrazione di appartenenza impone una particolare cura nell'applicazione delle prescrizioni stabilite a tutela della salute e della sicurezza del lavoratore (vedi d.lgs. 8 aprile 2003 n. 66 e s.m.i.) o della più favorevole disciplina stabilita in sede di contrattazione collettiva in tema di:*

- orario di lavoro giornaliero e settimanale, che non potrà superare, nel cumulo dei due rapporti di lavoro, la durata massima consentita, comprensiva del lavoro ordinario e del lavoro straordinario, con la conseguenza che il secondo rapporto di lavoro non potrà essere che a tempo parziale;*
- periodo di riposo giornaliero e settimanale, che dovrà essere garantito tenendo conto dell'impegno lavorativo presso i due enti;*
- ferie annuali, che, trattandosi di un irrinunciabile periodo di riposo, dovranno essere fruito dal lavoratore nello stesso periodo, ovvero negli stessi periodi, se frazionate, fermo restando il periodo di ferie minimo continuativo di due settimane, previsto dalla Convenzione O.I.L. del 24 giugno 1970, ratificata con la legge 10 aprile 1981, n. 157.<sup>2</sup>.*

Tali specifiche considerazioni vengono riprese sia dal Ministero dell'Interno, con la circolare n. 2 del 21.10.2005, che dall' UPPA nel parere n. 34 del 23 maggio 2008 (ufficio personale pubbliche amministrazioni, dipartimento funzione pubblica).

Pertanto alla luce di quanto sopra esposto, si evidenzia la necessità che gli enti interessati si accordino per definire tempi e modi di esercizio dei rispettivi poteri di gestione dei rapporti di lavoro.

Dall'analisi del vigente CCNL dei Segretari Comunali e Provinciali, emerge in relazione all'orario di lavoro che secondo l'art. 19 *"nell'ambito dell'assetto organizzativo dell'ente, il segretario assicura la propria presenza in servizio ed organizza il proprio tempo di lavoro, correlandolo in modo flessibile alle esigenze connesse all'aspletamento dell'incarico affidato alla sua responsabilità in relazione agli obiettivi ed ai programmi da realizzare."*

Dalla disciplina contrattuale ora richiamata emerge che il segretario comunale e provinciale, in quanto figura apicale dell'ente, indipendentemente dalla fascia professionale di appartenenza, non è tenuto a rispettare una specifica articolazione dell'orario di lavoro, né ad assicurare una presenza minima sul luogo di lavoro o a



*Associazione Nazionale per gli "Assisti della Pubblica Amministrazione"*

timbrare il cartellino marcatempo, tanto che non gli è riconosciuto l'eventuale "straordinario" per il tempo che presumibilmente lavora in più rispetto alle 36 ore settimanali e, per converso, il medesimo non è tenuto a "recuperare" le eventuali ore non lavorate.

Egli ha - esclusivamente - l'obbligo di assicurare la propria presenza sul luogo di lavoro e l'obbligo di organizzare il proprio tempo di lavoro in funzione dell'incarico ricevuto e in modo tale da realizzare gli obiettivi e i programmi prefissati. In considerazione della flessibilità che gli è riconosciuta il Segretario Comunale deve, però, responsabilmente, comunicare la propria presenza e l'orario di lavoro che intende svolgere, in considerazione e nell'ambito "dell'assetto organizzativo dell'ente" in modo - cioè - che il proprio lavoro possa vantaggiosamente coordinarsi con quello del personale degli altri uffici.

Ne discende che il limite settimanale delle 48 ore non sia riferibile anche ai segretari comunali e provinciali.

Dalle considerazioni sin qui esposte si può, quindi, concludere che l'incarico di segretario di Comunità Montana possa essere legittimamente attribuito ad un segretario comunale o provinciale sulla base del disposto comma 557 dell'art. 1 della legge n. 311/2004, in virtù del quale si potrà stipulare un contratto individuale di lavoro subordinato a tempo parziale.

Si potrà emettere, pertanto, una seconda busta paga mensile, operando tutte le ritenute previdenziali e fiscali previste.

Ovviamente nell'attribuzione del trattamento economico, quale segretario della comunità montana, occorrerà tener conto dell'inquadramento di tale figura nella dotazione organica dell'Ente (dirigente o dipendente?) e commisurare tale compenso alla durata della prestazione svolta.

Inoltre si dovrà tener conto del fatto che il segretario comunale è già titolare di un altro rapporto d'impiego.

Quindi sia il riferimento all'ottanta per cento dello stipendio in godimento sia il riferimento al venticinque come per i segretari a scavalco nei comuni appare sciolto da



*La patria è l'ultimo asilo per chi si profugge dalla vita.  
La Patria è l'ultimo e il più grande.*

qualsiasi ancoraggio contrattuale o normativo, essendo lasciata alla discrezionalità dell'ente l'effettiva quantificazione di tale importo.

Tutto ciò premesso e considerato e nei termini sopra esposti viene reso il parere richiesto a questa Agenzia.

II. VICE DIRETTORE GENERALE  
Dott. Carmelo Carlino