

Incarichi non istituzionalmente dovuti attribuiti ai segretari comunali nelle unioni

PARERE ANCI risponde 14-09-2015

SEGRETARI UNIONI INCARICHI SEGRETARI COMPENSI

L n. 56 del 2014

Quesito

L'Unione dei Comuni a cui questo Ente aderisce ha molte difficoltà nella ricerca di un Segretario. La difficoltà deriva dal fatto che, trattandosi di un ente con una struttura organizzativa molto ridotta, il Segretario è chiamato ad attendere ad una pluralità di gravose incombenze, compresa la responsabilità di alcune articolazioni amministrative (in particolare dell'area amministrativa e della centrale unica di committenza), senza che questa enorme mole di lavoro (e responsabilità!) trovi un'adeguata remunerazione, stante il divieto di cui all'art. 32, comma 5 ter, introdotto dall'articolo 1, comma 105, lettera c), legge n. 56 del 2014 (cd. "legge Delrio"), a mente del quale "il presidente dell'unione di comuni si avvale del segretario di un comune facente parte dell'unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica...".

Per uscire da questa situazione di grave impasse si sta valutando di prevedere una forma di retribuzione a favore del Segretario per gli incarichi aggiuntivi che egli svolge come responsabile dell'Area Amministrativa e/o della Centrale Unica di Committenza, ciò in applicazione dell'art. 1, comma 557, della legge 311 2004 e parametrando il compenso ad egli riservato per detto/i incarico/chi al costo orario di un funzionario – cat. D, posizione economica D6. Posto che la I sezione del Consiglio di Stato, con parere n. 3764 dell'11 dicembre 2013, ha fugato ogni dubbio circa la derogabilità della norma di cui al comma 2 bis dell'art.4 del CCNL 14/9/2000 dei dipendenti degli enti locali, che prevede espressamente che negli enti privi di dirigenza, le posizioni organizzative possono essere conferite anche al personale con rapporto di lavoro a tempo parziale di durata non inferiore al 50% del rapporto a tempo pieno, residuano alcuni dubbi su due aspetti, precisamente :

- 1) sull'applicabilità dell'art. 1 comma 557 della legge 311 2004 ai Segretari Comunali; in particolare non è chiaro se la disposizione in parola possa essere utilizzata da una Unione dei Comuni per conferire ad un Segretario la responsabilità di un Ufficio per 12 ore settimanali (oltre le 36 in cui il Segretario è impegnato nel suo o nei suoi comune/i);
- 2) sul quantum della retribuzione che, in tal caso, deve essere riconosciuta al Segretario; più precisamente vi è incertezza sulla correttezza del criterio cui si è pensato per il calcolo del detto compenso (costo orario di un funzionario – cat. D, posizione economica D6).

Quanto al primo profilo, chi scrive ritiene che nulla osti all'applicazione ai Segretari della disposizione normativa contemplata nell'art. 1, comma 557, della legge finanziaria per il 2005 atteso che essa si limita a fare generico riferimento alla possibilità per le Unioni di Comuni di servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali. Del resto è sempre stata riconosciuta l'applicabilità della norma de qua per il conferimento delle funzioni di Segreteria presso le Unioni, stante il divieto di convenzionamento per l'esercizio di dette funzioni fra Comuni e Unioni (vds. al riguardo parere Anci del 09-04-2013, laddove si osserva che i Segretari potevano operare presso le Unioni ed essere remunerati, prima che la legge Delrio lo vietasse, sulla base di una convenzione stipulata ex comma 557 della legge 311/2004). Se questo è (era) vero per le funzioni di segreteria, a maggior ragione lo è per le diverse funzioni

che l'Unione volesse attribuire al Segretario (nella fattispecie quella di responsabile della Centrale Unica di Committenza r dell'Area Amministrativa).

Analogamente nulla osta, sempre secondo il parere dello scrivente, alla remunerazione delle funzioni di responsabilità delle articolazioni amministrative delle Unioni eventualmente assegnate ai Segretari, in quanto la ridetta legge n. 56 del 2014 ha introdotto il divieto di retribuire le funzioni di "Segretario" non quelle diverse ad egli conferite.

Ciò premesso e rilevato, si chiede di sapere :

- 1) se l'art. 1 comma 557 della legge 311 2004 sia applicabile ai Segretari Comunali; in particolare si chiede se la disposizione in parola possa essere utilizzata da una Unione dei Comuni per conferire ad un Segretario la responsabilità di un Ufficio per 12 ore settimanali (oltre le 36 in cui il Segretario è impegnato nel suo o nei suoi comune/i);
- 2) se sia corretto parametrare la retribuzione del Segretario per l'incarico sub. 1 al costo orario di un funzionario – cat. D, posizione economica D6.

Risposta

Le precedenti risposte su riportate - se pure sostanzialmente riferite al medesimo argomento, potrebbero far scaturire dei sospetti di scollamento o di apparente contraddittorietà, se non si considerasse che esse riguardano situazioni caratterizzate da particolari aspetti e fortemente influenzate anche dalla differente soggettività pubblica (Unioni di Comuni e Comuni), non secondaria in queste fattispecie, atteso il groviglio caotico di norme susseguitesi, di cui per ultima la c.d. legge Delrio (art. 1, comma 105 della Legge 7 aprile 2014, n.56, che aggiunge, all'art. 32 del vigente TUEL, il comma 5-ter: " obbligo dell'utilizzo da parte del Presidente dell'Unione dei Comuni, di un Segretario di un Comune facente parte dell'Unione, senza che ciò comporti l'erogazione di ulteriori indennità e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica").

Nell'intento di rendere più agevole il compito della Unione di Comuni, fornendo al contempo una risposta che rivesta un carattere di generale applicabilità alle concrete situazioni da risolvere, ci sembra utile estrapolare e riassumere dei principi-guida, cui ciascun ente potrà rifarsi per regolare le distinte fattispecie.

I preannunciati principi, sono desumibili dalle norme susseguitesi nella materia d'interesse - avendo sullo sfondo l'obiettivo-cardine perseguito dal legislatore, cioè di contenere e razionalizzare la spesa pubblica, senza per questo mortificare o ridurre la portata dei principi costituzionali in materia di giusta retribuzione – ma altresì tenendo in debita considerazione gli orientamenti espressi dal Giudice Contabile e il portato della scarsa giurisprudenza amministrativa, la dove fosse intervenuta.

La retribuzione dei segretari comunali è informata ai criteri della omnicomprensività e della contrattualizzazione del trattamento economico del pubblico dipendente.

Per le descritte ragioni, ogni prestazione lavorativa fornita da detto funzionario nell'ambito del proprio istituzionale rapporto di lavoro, deve essere a questa ultima ricondotta.

Parimenti andrà dallo stesso espletata ogni ulteriore funzione "impostagli" dal legislatore con specifiche norme (vedi per es: la ricordata norma dell'art. 32 comma 5-ter del TUEL).

Costituiscono eccezioni al principio, tutti quegli incarichi gestionali, esercitati al di fuori del proprio rapporto di lavoro, resi a favore di distinti soggetti pubblici, anche sovracomunali, non riconducibili alla disciplina contrattuale di lavoro della categoria professionale di appartenenza.

Di conseguenza, il Segretario comunale di uno dei comuni facenti parte della Unione, chiamato dal suo Presidente a svolgere le funzioni di segretario della stessa Unione, dovrà svolgere dette funzioni, in ossequio del già citato dispositivo legislativo Delrio, senza alcun aggravio di spesa per l'ente sovracomunale che se ne avvale.

Occorre altresì rimarcare che le funzioni di segretario della Unione, non comprendono anche delle eventuali funzioni gestionali che il medesimo ente gli volesse affidare sulla base delle proprie fonti statutarie e regolamentari.

In tali fattispecie, spetta alle stesse fonti normative locali, disciplinare nel dettaglio le funzioni e stabilire il relativo compenso, diretto a ristorare le maggiori prestazioni gestionali.

Infatti, per evitare l'insorgere di un conflitto con il principio costituzionale della giusta retribuzione di cui all'art. 36 Cost., va esclusa la gratuità delle speciali prestazioni, non istituzionalmente dovute dal Segretario comunale prescelto.

A tale scopo, sembra opportuno fare ricorso al dispositivo del comma 557 dell'art. 1 della Legge 30.12.2004, n.311 (Legge Finanziaria 2005), ritenuto applicabile anche alla categoria dei segretari comunali da parte della giurisprudenza amministrativa e contabile, restando soltanto dubbio se per gli scopi considerati sia sufficiente una semplice disciplina convenzionale (in questo senso si è espressa la Corte dei Conti) o, se sia necessario, e soprattutto possibile, procedere con un separato contratto di lavoro subordinato a tempo parziale (parte della dottrina).

Considerato, infine, che il più volte richiamato comma 557, si applica alle Unioni di Comuni anche per l'espletamento della funzione di responsabile di un ufficio/servizio, possiamo concludere che nulla osta a che al Segretario comunale, già svolgente le funzioni di segretario della Unione, qualora incaricato di aggiuntive funzioni gestionali, venga riconosciuto un compenso adeguato.

In merito arriva in soccorso la Corte dei Conti Regione Friuli Venezia Giulia - che occupandosi nel caso di specie di un trattamento economico giudicato macroscopicamente "sproporzionato", attribuito ad un segretario comunale incaricato delle funzioni di Segretario di una Comunità Montana - ha ritenuto di precisare che ... "la discrezionalità della P.A. trova specifici "limiti" e "cautele" di carattere sostanziale e procedurale dettati non solo dall'interesse al buon andamento delle gestioni finanziarie pubbliche, ma anche da esigenze di imparzialità e trasparenza che costituiscono canoni inderogabili dell'azione amministrativa. La norma di riferimento, per gli enti locali, è data dall'art. 110 co. 3, del TUEL che proprio al fine di limitare l'autonomia negoziale della P.A. datrice di lavoro, dispone il principio dell' "equivalenza" del trattamento economico dei dirigenti assunti con incarichi a contratto "a quello previsto dai vigenti contratti collettivi nazionali e decentrati per il personale degli enti locali", pur prevedendo che lo stesso possa "essere integrato, con provvedimento motivato della giunta, da una indennità ad personam, commisurata alla specifica qualificazione professionale e culturale, anche in considerazione della temporaneità del rapporto e delle condizioni di mercato relative alle specifiche competenze professionali".

Illuminati da tale indicazione di massima e, fatta salva ogni valutazione di merito che è rimessa alla amministrazione della Unione, si ritiene corretto parametrare la retribuzione del Segretario per

l'incarico in oggetto, al costo di un funzionario cat. D. Tali compensi andranno a concretare ai fini fiscali redditi assimilabili a quelli di lavoro dipendente