

L'Organo di revisione ha verificato che la re-imputazione degli impegni, secondo il criterio dell'esigibilità, non è conforme all'evoluzione del cronoprogramma di spesa in quanto, per quanto riguarda l'acquisto dell'immobile sito a Sellero destinato al progetto di housing sociale, non risulta né cronoprogramma né delibere definitive di copertura del progetto se non per la parte riguardante i fondi del consorzio B.i.m. . Peraltro in data 30 Aprile 2018 la Fondazione Cariplo ha inviato una lettera sollecitando la consegna della documentazione, richiesta da oltre 4 mesi, riguardante i fondi necessari a implementare il progetto e informando che se entro fine giugno non riceverà nulla procederà alla revoca della somma deliberata in favore del progetto.

Per quanto riguarda la reimputazione degli impegni relativi all'acquisto dell'immobile da destinare ad housing sociale si fa rilevare che le uniche somme effettivamente accertate nel corso del 2017 e portate in FPV 2018 ammontano ad € 11.598,00.

Nel corso del 2017 l'unione ha provveduto esclusivamente all'acquisto dell'immobile (per il quale non necessitava alcun cronoprogramma), acquisto finanziato con mutuo (€ 400.000,00) e contributo BIM (€ 50.000,00). Le somme accertate sono state quindi € 450.000,00 ed impegnate € 438.402,00 (acquisto più oneri contrattuali). Le somme accertate e non impegnate sono transitate in FPV per € 11.598,00.

Con il riaccertamento ordinario dei residui (delibera di Giunta dell'Unione n. 18 del 5 marzo 2018 e con la successiva delibera consiliare di variazione di bilancio n. 14 del 30 marzo 2018 le somme non accertate e non impegnate nel 2017 sono state stanziare in competenza nell'esercizio 2018 per un importo complessivo pari ad € 700.000,00.

Ovviamente nel corso del 2017 non sono state impegnate le risorse relative al progetto di ristrutturazione dell'immobile in quanto non interamente accertate.

L'acquisto dell'immobile si è dimostrato assolutamente indispensabile per non pregiudicare in modo definitivo la possibilità di confermare il contributo già concesso da Fondazione Cariplo.

.....

Per la determinazione del F.C.D.E. non si capisce, né dalla nota integrativa né dalla relazione al rendiconto di gestione 2017, il metodo utilizzato per la sua determinazione. La relazione al rendiconto di gestione 2017 non contiene, come previsto dalla legge, la dimostrazione del metodo utilizzato per definire il fondo crediti. Peraltro il fondo crediti di dubbia esigibilità risultante dalla relazione di gestione 2017 non corrisponde all'importo accantonato nell'avanzo d'amministrazione 2017.

Il metodo utilizzato per la costituzione dell'accantonamento F.C.D.E. è stato quello semplice, come si evince dall'allegato C) del Rendiconto della gestione (che si riallega alla presente nota). (ALL. 1) Si prende atto che il F.C.D.E. risultante dalla relazione di gestione 2017 (€ 22.130,38) non corrisponde all'importo accantonato nell'avanzo di amministrazione (€ 21.990,65); la differenza di € 139,73 sarà oggetto di variazione in corso d'anno.

.....

E stato acquistato un immobile per un progetto di housing sociale che risulta in netto contrasto, nonostante l'attestazione del responsabile del procedimento, con quanto previsto dal comma 1-ter, articolo 12 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, che prevede *“a decorrere dal 1° gennaio 2014 al fine di pervenire a risparmi di spesa ulteriori rispetto a quelli previsti dal patto di stabilità interno, gli enti territoriali effettuano operazioni di acquisto di immobili solo: a) siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento; b) la congruità del prezzo sia attestata dall'Agenzia del demanio, previo rimborso delle spese. c) delle predette operazioni sia data preventiva notizia, con l'indicazione del soggetto alienante e del prezzo pattuito, nel sito internet istituzionale dell'ente.”*

Che sia in netto contrasto con quanto previsto dalla norma emerge chiaramente dal mutuo stipulato per l'acquisto dell'immobile il cui impegno è stato peraltro assunto in assenza di cronoprogramma e di un progetto, ad oggi, finanziato con fondi di terzi già certi e deliberati.

L'acquisto dell'immobile da destinare ad housing sociale è stato realizzato nel pieno rispetto di quanto previsto dal comma 1-ter, articolo 12 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98:

- Il procedimento è stato avviato dal Comune di Sello con la dichiarazione dell'indispensabilità e dell'indilazionabilità dell'acquisto inviata all' Agenzia del Demanio (che in assenza della stessa non avrebbe rilasciato il relativo attestato); (ALL. 2 – 3)
- La congruità del prezzo è stata attestata dall'Agenzia del Demanio con verbale prot. 2015/8832 del 06.05.2015; (ALL. 4)
- La delibera dell'Assemblea dell'Unione n. 6 del 20.03.2017 con la quale è stata approvata la perizia di stima e l'acquisto dell'immobile, con tutti i dati di cui dal comma 1-ter, articolo 12 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, è stata regolarmente pubblicata sul sito internet dell'Unione dal 27.03.2017 al 11.04.2017. (ALL. 5).

.....

Non viene riportato il prospetto dello Stato Patrimoniale in quanto lo stesso non è attendibile non essendo supportato né dal libro inventari regolarmente compilato (valori su maggior parte schede in bianco) né è riscontrabile dalle scritture del libro giornale così come prevede l'art. 229 del D.lgs. 267/2000. Si segnala che dal libro giornale , riguardante la contabilità economica patrimoniale, per l'anno 2017 oltre ad essere incompleto mancano le aperture di inizio anno (per cui non si sa come possa derivare dal libro giornale il bilancio e i suoi risultati sia patrimoniali che economici). Per l'anno 2016 il libro giornale, oltre ad essere incompleto, riporta saldi iniziali dove addirittura la cassa economale presenta un saldo negativo di - € 135.054,47.

La sottoscritta evidenzia che in sede di verifica del rendiconto 2017 ha rilevato la mancata tenuta della contabilità economica patrimoniale prevista dal d.lgs. 118/2011 che l'Unione dei Comuni della Valsaviore avrebbe dovuto adottare, peraltro, dall'01/01/2016. Tale omessa tenuta ha richiesto il rinvio dell'approvazione del conto consuntivo 2017, già predisposto dalla giunta fuori termine in data 30 Aprile 2018, e la ripubblicazione della relazione al rendiconto di gestione 2017 avvenuta in data 30 Maggio 2018 con delibera 32.

Pur dando atto della buona volontà della Giunta nel cercare di adeguare alla normativa del d.lgs. 118/2011 la contabilità dell'ente e l'impegno degli uffici i tempi stretti hanno impedito di addivenire a una contabilità attendibile e completa riscontrabile dalle scritture contabili. Si invita l'Amministrazione a adottare i provvedimenti di competenza.

Per quanto riguarda lo Stato Patrimoniale e l'inventario si allegano due relazioni predisposte dalle ditte incaricate che hanno portato a termine lo stesso adempimento in numerosi enti (unioni comprese) senza che al lavoro delle stesse sia stato mosso alcun rilievo. (ALL. 6 - 7)

Per quanto riguarda l'anno 2016 si fa rilevare che il Ministero ha acquisito il documento contabile con esito positivo. (ALL. 8)

Per quanto riguarda il saldo iniziale riferito alla cassa economale che presenterebbe un saldo negativo di € 135.054,47, fatto salvo quanto già riferito nella relazione sopra richiamata della ditta che ha curato la parte patrimoniale, si allegano i documenti, già forniti al revisore, dai quali si evince la situazione di assoluta regolarità della gestione della cassa economale (ALL. 9 - 10)

.....

Emissione di mandato supportato solo parzialmente da documenti giustificativi e in assenza di determina.

Si fa rilevare che non è uno solo il mandato emesso in assenza di determina, ma diverse centinaia: tutti i mandati relativi a spese che hanno natura obbligatoria e/o che necessitano di provvedimenti di mera liquidazione sono emessi senza determina di impegno perché l'impegno è contabilmente

costituito con l'approvazione del bilancio e successive variazioni, e senza la necessità di ulteriori atti (Art. 183, comma 2, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

.....

Emissione mandati di pagamento per diritti di segreteria da cui non risulta agli atti la verifica preliminare del limite di 1/5 dello stipendio

Nelle determine di liquidazione dei diritti di segreteria si dà atto del rispetto del limite del quinto dello stipendio ed al revisore è stata fornita la documentazione relativa alle comunicazioni fatte all'Ente capofila della convenzione (Comune di Lovere) che provvede ai relativi controlli e verifiche.

.....

Emissione mandati per pagamento oneri riflessi su diritti di segreteria addebitati impropriamente all'Unione.

All'Unione, come ampiamente documentato al Revisore, non sono stati addebitati oneri riflessi sui diritti di segreteria, nonostante la giurisprudenza ordinaria chiamata a pronunciarsi su tale problematica è orientata in senso diametralmente opposto rispetto alla Corte dei Conti, ritenendo sia l'IRAP che gli oneri riflessi alla stregua di somme che non possono gravare sul compenso di competenza del Segretario.

Quindi, mentre i Comuni si sono attenuti a questo ultimo orientamento, l'Unione ha continuato ad adottare in questi anni un criterio di calcolo dei diritti di segreteria sfavorevole al Segretario, motivo per il quale allo stesso spetta un congruo conguaglio.

.....

Illegittimo pagamento emolumento di direttore generale. L'art. 2 comma 186 lett. d) della l. 23 dicembre 2009 n. 19 fa divieto di nominare il direttore generale nei comuni inferiori ai 100.000 abitanti.

Le Unioni di Comuni secondo il Testo unico sono "enti locali costituiti da due o più comuni di norma contermini, allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di loro competenza" ma che, al contrario dei comuni e delle province, non sono completamente assoggettati al Testo unico degli enti locali. Bensì, stando al testo unico medesimo, ad esse "si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni". La differenza non è di poco conto, mentre ai comuni si applicano le disposizioni del TUEL, alle Unioni si applicano i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, che si rinviengono nel TUEL medesimo. In conseguenza di questa norma, le Unioni di Comuni godono di un'autonomia statutaria e organizzativa maggiore rispetto ai Comuni e possono, pertanto, modulare la propria organizzazione con una libertà sconosciuta agli enti locali "tradizionali".

Questa maggiore libertà delle Unioni si riflette anche nella regolamentazione della figura del Direttore generale. La casistica osservata negli Statuti delle Unioni vede praticamente tutte le ipotesi, che vanno dalla sola previsione della possibilità di conferire l'incarico di Direttore generale al Segretario dell'Unione; ad ipotesi di figure separate ed autonome, a casi in cui al Direttore generale possono essere affidate le funzioni di Segretario, a casi, infine, nel quale un'unica figura assume in sé obbligatoriamente sia le funzioni di Segretario che di Direttore generale. Questa variegata situazione sicuramente è un elemento di elevata complessità nell'analisi della possibilità di mantenere, a legislazione vigente, questa figura nelle Unioni di Comuni.

Per capire se sia ancora possibile nominare un Direttore generale, o conferirne le funzioni al Segretario, in una Unione, dobbiamo richiamare la disciplina vigente per i comuni. L'articolo 2, comma 186, lettera d) della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 "Legge di contabilità e di finanza pubblica", stabilisce, per i Comuni, l'obbligo della "soppressione della figura del direttore generale,

tranne che nei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti". Il successivo Decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito con modificazioni in legge 26 marzo 2010, n. 42, all'articolo 1, comma 2, ha stabilito che tale norma si applicasse "in ogni comune interessato, dalla data di scadenza dei singoli incarichi ... dei direttori generali in essere alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto". Tenendo conto che quello del Direttore generale è un ruolo collegato al mandato del Sindaco, di fatto, queste due norme hanno creato, per i comuni con popolazione fino 100.000 abitanti, un "ruolo ad esaurimento".

Anche in questo caso, come in tanti altri, in assenza di una specifica disposizione, l'applicabilità alle Unioni delle normative relative ai Comuni non è automatica.

D'altra parte la norma soppressiva dei Direttori generali è inserita in un quadro di norme volte alla riduzione dei costi degli apparati pubblici, quindi nell'analisi si deve tenere conto di questa finalità. In ogni caso, data la varietà della casistica ogni Unione dovrebbe verificare la possibilità di mantenimento della figura del Direttore generale analizzando il proprio ordinamento interno alla luce del criterio di valutazione sopra espresso.

Ed è appunto questa finalità, riduzione dei costi per l'Unione ed i Comuni membri, che ha determinato le scelte dell'Unione in ordine all'organizzazione del Servizio di Segreteria in tutti questi anni, così come evidenziato nella comunicazione inviata dal Segretario al Revisore dei Conti, e di seguito riportata, nella quale si evidenzia il risparmio complessivo (centinaia di migliaia di euro) che i comuni hanno conseguito in questo modo a fronte di una riduzione degli emolumenti già spettanti al Segretario (centinaia di migliaia di euro).

D'altra parte, in tutti questi anni, al Segretario/Direttore Generale, come da documentazione messa a disposizione del Revisore dei Conti, è stata attribuita, oltre alla funzione di Datore di Lavoro, la Responsabilità di tutti i Servizi dell'Unione (Amministrativo, Contabile, Tecnico, Lavori Pubblici, Cuc, Anticorruzione, Trasparenza).

Si riporta di seguito il Parere di Anci sul punto.

Prot. N. 1557/2018 Cedegolo, 18/05/2018

Dott. Giovanna Ceribelli

Oggetto: parere rendiconto anno 2017 Unione dei Comuni della Valsavioire

Il Rag. Maffessoli Massimo mi riferisce delle sue obiezioni in ordine alla indennità prevista per le funzioni svolte dal Segretario dell'Unione nel corso dell'anno; le volevo pertanto fornire il quadro delle valutazioni che abbiamo fatto in questi anni all'interno dell'Ente in modo che anche lei abbia a disposizione tutti gli elementi per esprimere il proprio parere in merito.

L'attuale convenzione di segreteria, che vede la partecipazione di tutti e cinque i comuni dell'Unione, insieme a Lovere e Malegno, decorre dal 1 novembre 2011. Prima dell'approvazione della stessa i Comuni di Cedegolo, Berzo Demo e Sellero erano retti a scavalco sempre dal sottoscritto, con un costo annuo per Comune pari ad Euro 22.654,48 (Euro annui complessivi 67.963,44). Con l'ingresso in convenzione il costo annuo per comune si è ridotto ad euro annui 12.728,60, con un risparmio annuo per Comune pari ad € 9.925,88 (Euro 29.777,64 di risparmio annuo complessivi).

D'altra parte l'indennità prevista dall'Unione per le funzioni esercitate al segretario dell'ente, già determinata in € 25.497,72 annui a decorrere dal 2006 non subiva alcuna variazione, sebbene l'operazione comportasse per il sottoscritto una riduzione dell'imponibile annuo di € 17.064,60 per comune (Euro complessivi di riduzione 51.193,80).

Il risultato è che in questi anni i comuni hanno risparmiato ad oggi circa 200.000,00 euro ed il segretario ha rinunciato ad oltre 300.000,00 euro.

I vantaggi che l'unione ed i comuni hanno ricavato da questa soluzione non sono stati d'altra parte solo di carattere economico; infatti, per contenere i costi a carico dei comuni le ore "addebitate" agli stessi in convenzione sono stati determinati in complessive 16 ore settimanali (4 a Cedegolo, 4 a Berzo Demo, 4 a Sello, 2 a Saviore dell'Adamello e 2 a Cevo). Penso possa apparire evidente ed ampiamente dimostrabile il fatto che questa diponibilità di orario fosse e sia del tutto insufficiente non solo a fare fronte alle esigenze dei singoli comuni, ma anche a quelle dell'Unione: il fatto è che da anni l'orario effettivo di presenza settimanale che il segretario garantisce all'interno dei comuni e dell'Unione va da un minimo di 25 ore settimanali e supera ampiamente le 30 ore settimanali in concomitanza di riunioni degli organi collegiali, di commissioni, di incontri vari, il che succede per la stragrande parte dell'anno. Un altro dato che testimonia l'insufficienza dell'orario teorico previsto dalla convenzione è dato dal fatto che ad oggi il segretario ha accumulato in questi anni circa 9 (**nove**) mesi di ferie non godute e che non riuscirà nemmeno a godere dato che è previsto il mio pensionamento a fare data dal 1 settembre 2018 (e date le nuove disposizioni dette ferie non potranno nemmeno essere monetizzate).

Altro elemento di valutazione dal quale non si può prescindere sono quindi le funzioni effettivamente svolte dal segretario nell'ambito dell'Unione: allo stesso infatti è affidata la responsabilità di tutti i servizi e uffici dell'Unione, della CUC istituita presso l'Unione, e lo stesso continua di fatto a svolgere le funzioni di Direzione Generale previste dal vigente regolamento degli uffici e servizi (predisposizione del Peg, sostituzione dei responsabili dei Comuni, ecc.).

Le ragioni che mi hanno portato ad accettare questa situazione, alla quale non ero in alcun modo tenuto o obbligato, stavano nel progetto dell'Unione, che ho contribuito a costruire fin dalla sua costituzione nel 1998, che adesso non le posso riassumere in poche righe, ma che le garantisco hanno visto un impegno mio e di tanti altri dipendenti dell'Unione che va molto al di là del dato puramente economico.

Le scelte fatte sono sempre state volte a trovare soluzioni che portassero a contenere le spese e garantire un assetto organizzativo dell'Ente in grado di garantire i servizi creando al tempo stesso una sempre maggiore integrazione tra i comuni membri e l'unione stessa.

Quando è entrata in vigore la nuova normativa relativa ai compensi per i segretari delle unioni (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) ci siamo posti il problema di come potesse essere applicata alla nostra Unione. Chiarito che non vi è stata "l'erogazione di ulteriori indennità", dato che l'indennità prevista dall'Unione per le molteplici funzioni svolte dal segretario è tale dal lontano 2006, va sottolineato il fatto che la stessa è comunque rapportata agli incarichi non istituzionalmente dovuti e attribuiti al segretario dell'Unione (vedi parere ANCI allegato).

Qualcuno ci aveva suggerito, per evitare problemi ed aggirare la norma, di modificare la convenzione riportando due/tre comuni a "scavalco": mi sono opposto a questa soluzione non solo per il fatto che avrebbe visto un notevole aggravio di costi per i comuni (come dimostrato sopra), ma per il fatto che avrebbe minato nelle sue fondamenta il progetto di gestione associata dei servizi da parte dell'Unione che con fatica abbiamo costruito in questi anni.

Sappiamo di non essere perfetti e sicuramente troverà nei nostri atti qualche strafalcione, ma credo di averle, anche se sommariamente, descritto lo scenario nel quale ci troviamo a operare: sempre di corsa, senza avere la possibilità di approfondire e curare nei dettagli tutti gli atti ed i procedimenti.

Ovviamente non intendo influenzare in alcun modo il suo giudizio ed il parere che vorrà esprimere sul rendiconto 2017 dell'Unione: vorrei solo tenesse conto di quanto le ho descritto e che spero di poterle illustrare più dettagliatamente nel corso dei prossimi incontri.

Mi permetto di concludere con una osservazione che guarda al futuro dell'Unione, in particolare per quanto riguarda la riorganizzazione dell'ufficio di segreteria: Io a settembre vado in pensione e siamo alla ricerca con fatica di un sostituto. L'eliminazione delle indennità prevista per le funzioni svolte e gli incarichi non istituzionalmente dovuti dal segretario dell'Unione ci porterebbe molto probabilmente a dovere scardinare l'attuale assetto, smembrando la convenzione e adottando modelli organizzativi che in ogni caso sarebbero più costosi (fino a tre volte tanto) per i comuni membri. Le chiedo quindi un supporto ed una indicazione utile per poter definire un modello che ci consenta di continuare a contenere i costi di questo servizio anche per il futuro.

Distintamente

Il Segretario dell'Unione

Orizio Fabrizio Andrea

“06/03/2016 - incarichi non istituzionalmente dovuti attribuiti ai segretari comunali nelle unioni

parere ANCI risponde

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 e 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 susseguitesì, 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 susseguitesì 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 "spropositato", 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”.

Ovviamente l’Unione si atterrà sul punto alle eventuali determinazioni della Corte dei Conti e/o del Giudice del Lavoro competente in materia.