

**CONTRODEDUZIONI IN MERITO ALLA
VERIFICA AMMINISTRATIVO CONTABILE
PRESSO IL COMUNE DI FANO
OTTOBRE 2009**

PREMESSA

In via preliminare occorre evidenziare alcune considerazioni di base che hanno presidiato l'orientamento dell'ente nella relazione della presente controdeduzione con particolare riguardo alla determinazione e consistenza dei fondi di produttività dei dipendenti e della dirigenza. L'intento strategico è stato quello di preservare la capacità dell'ente, nel breve periodo, di poter intrattenere relazioni sindacali adeguate al fine di non compromettere il buon andamento delle attività. A tal fine, pur evidenziando le giustificazioni addotte, l'ente ha proceduto ad una rideterminazione, *ab origine*, dei fondi di produttività al fine di verificarne l'effettiva assorbente consistenza. Tale attività ha richiesto un tempo maggiore del previsto specie per la verifica di documenti risalenti a metà anni '90. Il lavoro ed il tempo impiegato hanno suffragato le attese. In particolar modo, ove tutte le osservazioni ispettive relative al fondo dei dipendenti fossero accolte, la consistenza del fondo permanerebbe con valori positivi stabilmente sorretta dalle economie del lavoro straordinario.

Per quanto attiene il fondo dei dirigenti le relative problematiche scontano un non definito rapporto tra disciplina pubblicistica delle relative dotazioni organiche e la normativa contrattuale che ragionevolmente dovrebbero trovare un punto di sintesi attualmente indisponibile secondo i canoni di legalità. Infatti il CCNL è strutturato in termini di intangibilità delle risorse del fondo sulla base della dirigenza di ruolo su cui è stato costruito mentre le disposizioni di legge continuano a considerare a parte la spesa per i dirigenti a tempo determinato.

Si ritiene peraltro di aver argomentato cercando di superare l'apoditticità di molte affermazioni della relazione ispettiva.

Le tabelle allegate dei fondi costituiscono pertanto la situazione accertata sino ad ora e rappresentano la base per l'ente della contrattazione decentrata integrativa.

Rilievi riferiti al mancato rispetto dei vincoli previsti dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria 2004), dal D.P.C.M. 27 luglio 2004 e dal D.P.C.M. 15 febbraio 2006 nelle attività funzionali alla programmazione del fabbisogno di personale e alla correlata rideterminazione della dotazione organica riferite agli anni 2004 – 2006 (pagine da 7 a 11 della Relazione ispettiva).

I rilievi sollevati si assumono infondati in relazione alle motivazioni che di seguito si vanno ad esporre.

A partire dalla Legge Finanziaria 2003, la determinazione di criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato delle Autonomie regionali e locali è stata demandata all'adozione di specifico D.P.C.M., da emanare previo accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in sede di Conferenza unificata.

In merito, la Corte Costituzionale, proprio con la sentenza n. 390/2004, invocata nella Relazione ispettiva a supporto del rilievo (pag. 8), ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 60, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge finanziaria 2004), nella parte in cui dispone che le assunzioni a tempo indeterminato «devono, comunque, essere contenute (...) entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2003».

Nella motivazione, la Corte Costituzionale argomenta che il legislatore, nel disporre l'osservanza di un limite siffatto "... non si limita a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma pone un precetto specifico e puntuale" (...) "precetto che, proprio perché specifico e puntuale e per il suo oggetto, si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (ad esempio, di privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità: sentenza n. 388 del 2004) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi."

La condotta del Comune di Fano è quindi perfettamente legittima ove si consideri che l'art. 89, comma 5 e l'art. 91, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 267/2000, in linea con quanto disposto dall'art. 6 del D.Lgs. n. 165/2001, prevedono che le attività di programmazione del fabbisogno di personale e di correlato adeguamento della dotazione organica abbiano **una proiezione quanto meno triennale**, fatti salvi gli adeguamenti disposti in relazione alle esigenze funzionali ed organizzative che intervengano nell'arco del triennio.

Nel 2004, il Comune di Fano:

- in forza dell'art. 3, comma 53, della L. n. 350/2003 (Legge Finanziaria 2004), poteva assumere n. 7 unità di personale a tempo pieno ed una unità a part time al 50 %, già autorizzate dal D.P.C.M. 12 settembre 2003;
- per effetto del D.P.C.M. 27 luglio 2004, emanato in attuazione del comma 60 dell'art. 3, sopra richiamato, poteva assumere ulteriori 4 unità e ricorrere, senza vincoli, al reclutamento per mobilità ex art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001.

La mancata adozione, per tutto il 2005, del D.P.C.M. anticipato dell'art. 1, comma 98, della L. 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge Finanziaria 2005) ha decretato, per tale anno, l'assoggettamento degli Enti locali al regime dettato, per lo Stato, dal comma 95 dell'articolo citato, producendo quindi un sostanziale blocco assunzioni, essendo consentito unicamente il ricorso alle procedure di mobilità ex art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001.

Nel 2006, il D.P.C.M. 15 febbraio 2006, intervenuto con grave ritardo ad attuare il precetto dell'art. 1, comma 93, della L. 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge Finanziaria 2005), consentiva al Comune di Fano di assumere a copertura del 25% delle cessazioni determinatesi nel triennio 2004/2006.

Essendosi determinate in tale arco di tempo ben 58 cessazioni, il Comune di Fano poteva quindi assumere ben 14,5 unità.

In realtà si è limitato, nel biennio 2005 – 2006, a reclutare 3 unità per mobilità ex art. 30 del D.Lgs. n. 165/2001 da altri Enti assoggettati all'applicazione del citato D.P.C.M. 15 febbraio 2006.

Si sottolinea che l'art. 7 del D.P.C.M. 15 febbraio 2006 consentiva tale possibilità senza alcuna limitazione.

Non risulta quindi in alcun modo violato il limite complessivo di unità che il Comune di Fano poteva reclutare nell'arco del triennio 2004 – 2006, come può agevolmente desumersi dalla tabella di seguito riportata.

Esercizio	Assunzioni consentite ex D.P.C.M. (per le mobilità ex art. 30 D.Lgs. n. 165/2001 non operano limiti numerici)	Assunzioni operate dal Comune di Fano (detraendo le mobilità ex art. 30 D.Lgs. n. 165/2001)
2004	7,5 ¹ + 4 ²	21,5
2005	D.P.C.M. non emanato	0
2006	14,5	0
Totale	26	21,5

È dunque evidente che il Comune di Fano ha pienamente rispettato i contingenti numerici prescritti dalla normativa limitativa delle assunzioni nel periodo 2004/2006, attestandosi addirittura, se si escludono le assunzioni operate per mobilità ex art. 30 D.Lgs. n. 165/2001, consentite senza alcuna limitazione dalla normativa, su di un numero di assunzioni **sensibilmente inferiore al consentito**.

Il contingente di personale reclutato nel 2004, che si assume eccedente se valutato in riferimento a quanto consentito dalla norme limitative delle assunzioni vigenti in tale esercizio, è stato pienamente compensato dal sostanziale blocco delle procedure di reclutamento che il Comune di Fano, pur avendo facoltà di assumere ai sensi della normativa vigente nel 2005 e nel 2006, si è autonomamente imposto.

Per inciso, il contingente di personale con profilo di vigilanza reclutato nel 2004 vale dunque ad adeguare la dotazione del personale di tale profilo ai parametri fissati dalla L.R. n. 38/88, rispetto ai quali si osserva che:

- il servizio di polizia municipale è qualificato dalla contrattazione collettiva di Comparto come servizio pubblico essenziale;
- la polizia amministrativa locale è materia in cui sussiste una competenza normativa esclusiva delle Regioni³. In merito si ricorda che:
- l'art. 159, comma 1, del D.Lgs. n. 112 del 1998 stabilisce che "Le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla polizia amministrativa regionale e locale concernono le misure dirette ad evitare danni o pregiudizi che possono essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali, senza che ne risultino lesi o messi in pericolo i beni e gli interessi tutelati in funzione dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica."

¹ Ex D.P.C.M. 12 settembre 2003

² Ex D.P.C.M. 27 luglio 2004

³ Si veda, ad esempio, Corte Costituzionale sentenza n. 290 del 2001: "il contesto specifico della lettera h) del secondo comma dell'art. 117 - che riproduce pressoché integralmente l'art. 1, comma 3 lettera l) della legge n. 59 del 1997 - induce, in ragione della connessione testuale con "ordine pubblico" e dell'esclusione esplicita della "polizia amministrativa locale", nonché in base ai lavori preparatori, ad un'interpretazione restrittiva della nozione di "sicurezza pubblica".

- prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la "polizia locale, urbana e rurale" costituiva materia di competenza legislativa regionale concorrente; il vigente art. 117 Cost. co. 2°, lett. h), ricomprende invece la "polizia amministrativa locale" tra le materie di piena competenza regionale, al fine di sottrarla alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "ordine pubblico e sicurezza", per cui, in tale ambito, il legislatore non può più dettare norme di principio.

Per conseguenza, in questa fattispecie, non possono che ribadirsi le argomentazioni con cui la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 390/2004 sopra richiamata, sancisce l'illegittimità costituzionale delle disposizioni statali che limitano le facoltà assuntive degli Enti locali con precetti specifici e puntuali⁴.

Nei fatti, dunque, preme ribadire che il Comune di Fano, a partire dal 2004, ha avocato a sé l'esercizio del potere/dovere di programmare il proprio fabbisogno assuntivo su un arco di tempo almeno triennale (già citati art. 89, comma 5 e art. 91, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 267/2000, art. 6 del D.Lgs. n. 165/2001), peraltro per provvedere al reclutamento di personale dell'area di vigilanza, quindi in un ambito, quello della "polizia amministrativa locale", normativamente caratterizzato come servizio pubblico essenziale e costituzionalmente riservato all'autonomia normativa ed organizzativa di Regioni ed Enti locali.

Il Comune di Fano ha dunque agito nell'esercizio di una inalienabile prerogativa, nella fondamentale espressione del potere di autonoma organizzazione della propria struttura amministrativa, riservato alle Autonomie regionali e degli Enti locali dalla stessa Costituzione e che **la Corte Costituzionale ha inteso appunto restituire nella sua integrità a tali soggetti con la richiamata sentenza n. 390/2004**, che decreta **l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 60, della legge n. 350/2003** (legge Finanziaria 2004), **proprio per i profili di disciplina, recepiti ed attuati dal D.P.C.M. 27 luglio 2004, che si assumono violati nel rilievo mosso con la Relazione ispettiva.**

Può infatti essere agevolmente accertato quanto il pregiudizio ad un efficace esercizio del potere/dovere di programmazione triennale delle assunzioni da parte degli Enti locali e, quindi al potere di autonoma determinazione organizzativa, costituzionalmente attribuito, che si esplica con l'attività di ricognizione dei fabbisogni e di programmazione delle assunzioni, si sia ripetutamente determinato nei fatti, ove si consideri che:

⁴ È opportuno richiamare, a rafforzare l'argomentazione che si sta seguendo, il passo della sentenza della Corte Costituzionale in esame, già più avanti richiamato, che decreta l'illegittimità costituzionale della norma in base a cui la Relazione ispettiva intende muovere il rilievo: "precepto che, proprio perché specifico e puntuale e per il suo oggetto, si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (ad esempio, di privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità: sentenza n. 388 del 2004) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi."

1. per l'anno 2003, il D.P.C.M. che, ai sensi dell'art. 34, comma 11, della L. n. 289/2002 (Legge Finanziaria 2003), doveva intervenire entro 60 giorni dall'entrata in vigore della Legge Finanziaria, è stato invece emanato il 12 settembre 2003, ossia più di sei mesi oltre il termine prescritto, operando nel frattempo il sostanziale blocco assunzioni previsto, per lo Stato, dal comma 4 del medesimo articolo.

2. per l'anno 2004, il D.P.C.M. che, ai sensi dell'art. 3, comma 60, della L. n. 350/2003 (Legge Finanziaria 2004), doveva intervenire entro 60 giorni dall'entrata in vigore della Legge Finanziaria, è stato emanato il 27 luglio 2004. La disposizione citata aveva invero previsto che, ove detto D.P.C.M. non fosse stato emanato entro il 30 giugno 2004, avrebbero trovato applicazione le disposizioni del D.P.C.M. 12 settembre 2003. Gli Enti locali, quindi, per poter legittimamente programmare la copertura del proprio fabbisogno di personale, spirato inutilmente il termine dei 60 giorni, hanno dovuto attendere il 30 giugno, per ritenere definito il quadro normativo di riferimento, salvo poi doversi adeguare, a partire dal successivo 27 luglio, al nuovo D.P.C.M. nel frattempo emanato!!!

3. Ancora più paradossale la situazione che si è determinata nel 2005, in quanto il D.P.C.M. anticipato dall'art. 1, comma 93, della L. 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge Finanziaria 2005) è stato emanato, con grave ritardo, addirittura il 15 febbraio 2006, decretando per tutto il 2005 un sostanziale blocco delle operazioni di reclutamento di personale a tempo indeterminato, con la sola esclusione delle procedure di mobilità.

È dunque evidente che, per le caratteristiche del sistema di produzione normativa che ha caratterizzato gli anni dal 2003 al 2005, l'obiettivo dell'efficienza gestionale cui deve tendere l'autonomia organizzativa e programmatica costituzionalmente garantita agli Enti locali ha dovuto comunque fare i conti con gravi incertezze e ritardi, al punto che la stessa Corte Costituzionale ha ritenuto espropriata dallo Stato l'autonomia costituzionalmente garantita agli Enti locali, cercando così di indurre il legislatore nazionale a produrre norme maggiormente rispettose dell'ordinamento costituzionale.

Ulteriormente, con riferimento all'esercizio 2004, non sussistono gli estremi per contestare la violazione dei limiti assuntivi in riferimento alle procedure di progressione verticale attuate nell'esercizio 2004 (pag. 9 della Relazione ispettiva) in quanto il chiarimento interpretativo della Commissione Centrale Pubblico Impiego prot. n. 3556 del 16 gennaio 2005 è intervenuto in riferimento al disposto dall'art. 1, comma 95, della L. n. 311/2004 (Legge Finanziaria 2005), e, quindi, in tempi ampiamente successivi rispetto all'esercizio 2004, come ricordato dalla stessa Relazione ispettiva nella parte in cui (pag. 9) riporta che "l'interpretazione largamente condivisa in relazione al blocco imposto dalla Finanziaria 2004 ed avallata dalla Funzione pubblica, escludeva dall'ambito di applicazione la copertura di posti mediante progressioni verticali".

Si sottolinea peraltro che, come attestato anche dalla stessa Relazione ispettiva, "una volta affermata la nuova linea interpretativa, l'ente non ha più effettuato progressioni verticali", recependo quindi puntualmente detto orientamento interpretativo.

Sono altresì da respingere i rilievi riferiti all'errata rideterminazione della dotazione organica per violazione di D.P.C.M. del 15 febbraio 2006, in relazione alle motivazioni che di seguito si vanno ad esporre.

La previsione dell'art. 34, commi da 1 a 3, della L. n. 289/2002 (Legge Finanziaria 2003), prevede per la prima volta, per gli Enti locali, l'obbligo di rideterminazione della dotazione organica (comma 1), secondo il principio dell'invarianza della spesa e con il limite numerico dei posti di organico complessivi vigenti alla data del 29 settembre 2002 (comma 2). Nelle more di tale adempimento, le dotazioni organiche sono provvisoriamente individuate in misura pari ai posti coperti al 31 dicembre 2002, tenuto anche conto dei posti per i quali alla stessa data risultino in corso di espletamento procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale (comma 3).

Il D.P.C.M. 12 settembre 2003, emanato in attuazione del comma 11 della disposizione sopra richiamata, all'art. 2, comma 7, prevede che, qualora la provvisoria individuazione delle dotazioni organiche come determinate secondo le modalità di cui al comma 3 dell'art. 34, sopra citato, risulti numericamente superiore a quella di cui al comma 2 del medesimo articolo (posti di organico complessivi vigenti alla data del 29 settembre 2002), i comuni possono rideterminare definitivamente gli organici prendendo come riferimento le dotazioni provvisoriamente individuate al 31 dicembre 2002.

La rideterminazione della dotazione organica è stata regolarmente operata dal Comune di Fano e gli esiti di tale processo sono stati approvati con la deliberazione della Giunta comunale n. 341/2003.

Dalla stessa si evince che la dotazione organica, correttamente rideterminata in applicazione delle sopra richiamate disposizioni, consiste in 546 posizioni dotazionali riferite al personale dei livelli e in 15 posizioni dotazionali riferite al personale con qualifica dirigenziale. Contestualmente, nel pieno rispetto del principio di invarianza della spesa e considerate le cessazioni dal servizio intervenute dalla data del 29 settembre 2002, si determina il fabbisogno di personale, ponendo un limite di € 306.056,14 all'incremento della spesa annua a regime.

Solo nel 2006, con il D.P.C.M. 15 febbraio 2006, emanato in attuazione dell'art. 1, commi 93 e 98, della L. n. 311/2004 (Legge Finanziaria 2005), il legislatore torna a dettare prescrizioni sia per ciò che riguarda le modalità di calcolo delle possibilità assuntive negli Enti locali, nel triennio 2005/2007, sia per quanto attiene ai criteri per la rideterminazione delle dotazioni organiche, finalizzati fundamentalmente alla riduzione del divario tra la dotazione stessa nel suo complesso e i posti vacanti.

Difatti, il citato D.P.C.M., all'art. 2, dispone che gli Enti locali debbano procedere all'adempimento della rideterminazione della dotazione, secondo una serie di passaggi, così articolati:

1. calcolo della spesa della dotazione organica (posti coperti e vacanti) al 31 dicembre 2004, sulla base del valore tabellare iniziale di ogni categoria;
2. calcolo della spesa dei posti coperti al 31 dicembre 2004, sulla base del valore tabellare di ogni categoria, comprendendo nel conteggio i posti da coprire tramite i concorsi banditi al 30 novembre 2004 e le mobilità in atto al 1° gennaio 2005;
3. maggiorazione del dato di cui al punto 2 di una percentuale fissa, determinata per i Comuni della fascia demografica cui appartiene il Comune di Fano al 15%;
4. raffronto fra la spesa della dotazione organica complessiva di cui al punto 1 (posti coperti e vacanti) e la spesa dei posti coperti, maggiorata del 15%, di cui al punto 3;
5. determinazione della nuova dotazione organica, con obbligo di applicare la spesa inferiore tra quelle calcolate secondo le modalità sopra indicate;
6. applicazione di una riduzione del 5% del costo della dotazione organica per gli enti la cui spesa dei posti coperti e vacanti (punto 1) sia maggiore della spesa dei posti coperti, maggiorata del 15% (punto 3).

Preme dunque in primo luogo rilevare che il Comune di Fano, secondo quanto si evince dall'allegato 1) alla deliberazione della Giunta comunale n. 233/2007:

1. per quanto attiene al calcolo della spesa della dotazione organica (posti coperti e vacanti), al 31 dicembre 2004, sulla base del valore tabellare iniziale di ogni categoria (passaggio sopra descritto al punto 1.), ha un risultato di € **9.982.023,32**;
2. per quanto attiene al calcolo della spesa dei posti coperti al 31 dicembre 2004, sulla base del valore tabellare di ogni categoria, comprendendo nel conteggio i posti da coprire tramite i concorsi banditi al 30 novembre 2004 e le mobilità in atto al 1° gennaio 2005 (passaggio sopra descritto al punto 2.), ha un risultato di € 9.656.036,16;
3. per quanto attiene al calcolo della maggiorazione del dato di cui al punto 2 di una percentuale fissa, determinata per i Comuni della fascia demografica cui appartiene il Comune di Fano al 15% (passaggio sopra descritto al punto 3.), ha un risultato di € **11.104.441,59**;
4. operando dunque il raffronto fra la spesa della dotazione organica complessiva di cui al punto 1 (posti coperti e vacanti) e la spesa dei posti coperti, maggiorata del 15%, di cui al punto 3 (passaggio sopra descritto al punto 4.) approda alla determinazione della nuova dotazione organica, con obbligo di applicare la spesa inferiore tra quelle calcolate, secondo le modalità sopra indicate (passaggio sopra descritto al punto 5.), ossia € **9.982.023,32** è **non è pertanto tenuto all'applicazione della riduzione del 5% del costo della dotazione organica, cui sono tenuti unicamente gli enti la cui spesa dei posti coperti e vacanti (punto 1) sia maggiore della spesa dei posti coperti, maggiorata del 15% (punto 3)**, circostanza che non ricorre in questo caso.

È dunque evidente la sana gestione operata dal Comune di Fano rispetto ai commi 93 e 98 della L. n. 311/2004 (Legge Finanziaria 2005), per come integrati con il D.P.C.M. attuativo del 15 febbraio 2006.

In più, il Comune di Fano ha dato puntuale applicazione alle disposizioni dell'art. 1, comma 198, curando che la spesa per il personale 2006 non superasse il limite del corrispondente ammontare dell'anno 2004 diminuito dell'1 per cento (si veda la parte narrativa della deliberazione della Giunta comunale n. 233/2007).

Il fatto che tali passaggi, che dimostrano la piena applicazione, da parte del Comune di Fano, delle norme di contenimento della spesa di personale contenute nelle Leggi Finanziarie dell'anno 2005 e dell'anno 2006, siano contenuti nel provvedimento deliberativo adottato nel 2007 non può costituire motivo di censura dell'operato dell'Ente, costituendo piuttosto indice della difficoltà programmatica in cui si è trovato il Comune di Fano, come tutti gli altri Enti del Comparto, in relazione ad un quadro normativo riferito al regime delle assunzioni frammentato e definito, per quanto attiene al regime operante nel 2005, addirittura nel 2006.

Nondimeno il Comune di Fano, nel contesto del provvedimento deliberativo richiamato, **pur adottato quando ormai l'art. 1, comma 557, della Legge Finanziaria 2007, nel frattempo intervenuta, aveva sancito la disapplicazione, dal 1° gennaio 2007, non solo dell'art. 1, comma 98, della L. n. 311/2004, disposizione fonte del D.P.C.M. del 15 febbraio 2006, ma anche, più in generale, delle disposizioni limitative della spesa di personale contenute nei commi da 198 a 206 dell'art. 1 della Legge Finanziaria 2006**, ha dato chiara ed esplicita descrizione della **puntuale applicazione delle disposizioni contenute nella Legge Finanziaria 2005 e nel relativo D.P.C.M. attuativo e delle norme**

limitative della spesa di personale contenute nella Legge Finanziaria 2006,

ormai disapplicate.

È dunque evidente che non sussiste alcun intento elusivo, come invece sostenuto dalla Relazione ispettiva (pag. 10) che, nel muovere il rilievo, non considera adeguatamente l'evoluzione che ha caratterizzato il quadro normativo di riferimento.

In merito, preme richiamare quanto espresso dallo stesso Dipartimento della Funzione Pubblica, con il parere n.28/2007, che testualmente si riporta: "Rispetto al descritto complesso quadro normativo, si aggiungono poi le norme contemplate nell'ultima Legge Finanziaria (l. n. 296/2006). Secondo la più recente giurisprudenza della Corte dei Conti (Sez. Reg. contr. Molise, n. 24 del 03/08/2007; Sez. Reg. contr. Lombardia, n. 9 del 29/05/2007), tali disposizioni di fatto comportano un vero e proprio cambio di metodologia, operato dal legislatore, nella strategia di contenimento della spesa pubblica riferita ai soggetti (Regioni, Province, Comuni di grandi dimensioni) sottoposti al cd. "Patto di Stabilità interno", nel senso dell'avvenuta **automatica sostituzione (la Corte usa il termine "disapplicazione") di tutte le preesistenti disposizioni puntuali riferite alle singole voci di spesa (ivi incluse le spese di personale)** con un generale "obbligo di "risultato globale da parte dell'ente sottoposto al patto di stabilità" (C. Conti, Sez. Reg. contr. Molise, n. 24/2007)".

Così si esprime il Dipartimento della Funzione Pubblica, per cui è forte il convincimento che il rilievo sollevato sia infondato in relazione alle argomentazioni di seguito sinteticamente esposte:

- ✓ l'art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006 (Legge Finanziaria 2007) ha abrogato il comma 98 dell'articolo 1 della L. n. 311/2004 (Legge Finanziaria 2005) che rappresentava uno dei presupposti del D.P.C.M. 15 febbraio 2006 che, tra l'altro, obbligava gli Enti locali alla rideterminazione della propria dotazione organica sulla base dei vincoli previsti dal medesimo D.P.C.M. e, pertanto, non ricorre più, a partire dal 1° gennaio 2007, l'obbligo da parte degli Enti locali di rideterminare la propria dotazione organica riducendone necessariamente le dimensioni;
- ✓ il medesimo art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 disapplica altresì le disposizioni limitative della spesa di personale contenute nei commi da 198 a 206 dell'art. 1 della L. n. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006).

Ne consegue:

- ✓ che gli Enti locali sono tenuti comunque a perseguire l'obiettivo più generale di contenimento della spesa per il personale stabilito dal citato comma 557 della legge n.296/2006, secondo cui "ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica (...) gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative (...)"
- ✓ che peraltro, così come chiarito dal Governo in sede parlamentare il 2 maggio 2007 dal Sottosegretario di Stato per l'Interno, "secondo il Ministero dell'Interno, il comma 557... deve intendersi solo come una norma di principio alla quale gli enti locali ... debbono far riferimento nel programmare le proprie spese. Il comma 557 ..., infatti, ... invertendo radicalmente la precedente disciplina, non indica precisi e vincolistici criteri per la quantificazione e la qualificazione della spesa per il personale. ... La ratio della disposizione deve esser rinvenuta nella volontà di limitare il fenomeno di crescita continua delle spese di personale, prevedendo un contenimento della dinamica occupazionale e retributiva nei casi in cui tale dinamica non sia correlata ad incremento di qualità o quantità dei servizi resi. La norma deve

essere intesa altresì come indice di corretto comportamento organizzativo-gestionale da parte degli enti”.

Alla luce di quanto sopra esposto, appare dunque del tutto inconferente quanto rilevato nella Relazione ispettiva (pag. 10 – 11), nella parte in cui rileva che il Comune di Fano, nel 2007, ha dato un’interpretazione “creativa” del D.P.C.M. 15 febbraio 2006 (di fatto ormai abrogato dalla Legge Finanziaria 2007). Secondo quanto espresso nella Relazione ispettiva, infatti:

“il comma 558, infatti, consente sì la stabilizzazione dei lavoratori a tempo determinato, ma “nei limiti dei posti disponibili in organico”, vale a dire dei posti liberi della dotazione organica rideterminata secondo le norme vigenti, ovvero il D.P.C.M. 15.2.06”.

Tale assunto non può in alcun modo essere condiviso, sulla base di una argomentazione che, in modo stringente, dimostra la successione delle leggi nel tempo e, per conseguenza, il regime normativo vigente e applicabile nel 2007. In realtà, infatti:

- l’art. 1, comma 557, della L. n. 296/2006 (Legge Finanziaria 2007) ha abrogato il comma 98 dell’articolo 1 della L. n. 311/2004 (Legge Finanziaria 2005).

Pertanto, dal 1° gennaio 2007 non ricorre più l’obbligo da parte degli Enti locali di rideterminare la propria dotazione organica;

- innegabilmente il medesimo comma 557 della Legge Finanziaria 2007 in materia di contenimento della spesa di personale costituisce la norma di riferimento per l’applicazione della disposizione dell’art. 1, comma 558, della Legge Finanziaria 2007, relativa alla stabilizzazione del personale non dirigenziale a tempo determinato. Nel contesto della programmazione delle assunzioni, il ricorso alle procedure di stabilizzazione deve infatti avvenire nel pieno rispetto degli obiettivi di contenimento della spesa prescritti dal precedente comma 557.

Ne consegue che:

- ai sensi del comma 557 della Legge Finanziaria 2007 “Ai fini del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica di cui ai commi da 655 a 695, gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative”.

Ai sensi del successivo comma 558 e nel rispetto dei limiti di cui al precedente comma 557, “A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli enti di cui al comma 557 fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno, possono procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato”.

Pertanto il ricorso alle procedure di stabilizzazione di cui al comma 558 può avvenire con il necessario concorso dei seguenti tre presupposti:

- nel rispetto del patto di stabilità;

- f nel rispetto dell’obiettivo di contenimento della spesa di personale fissato dal precedente comma 557;

- esclusivamente nell’ambito del fabbisogno di personale individuato come necessario con l’atto di programmazione delle assunzioni e la correlata rideterminazione della dotazione organica.

Gli Enti soggetti al patto di stabilità interno sono pertanto tenuti a contenere le spese del personale al fine di concorrere a salvaguardare gli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dal patto di stabilità interno, in vista dunque del risultato globale da conseguire.

In relazione al cambio di metodologia operato dalla Legge Finanziaria 2007, che ha sancito l'automatica disapplicazione, per gli Enti del Comparto assoggettati al patto di stabilità, di tutte le preesistenti disposizioni puntuali riferite alle singole voci di spesa, con la deliberazione della Giunta comunale n. 233/2007 il Comune di Fano:

- in primo luogo ha comunque documentato la corretta applicazione, negli esercizi 2005 e 2006, delle puntuali disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale e della dotazione organica, ormai definitivamente abrogate dalla Legge Finanziaria 2007;
- con lo stesso atto deliberativo, ha quindi recuperato l'esercizio del proprio potere di autonoma organizzazione dei propri assetti funzionali e di programmazione del fabbisogno assuntivo per il triennio 2007/2009, prevedendo, nel contesto del programma triennale di fabbisogno di personale, il ricorso alle procedure di stabilizzazione fermo restando comunque il rispetto dell'obiettivo di contenimento della spesa di personale, regolarmente certificato dall'Organo di Revisione, ai sensi dell'art. 19, comma 8, della L. n. 448/2001 (Legge Finanziaria 2002);

In un contesto normativo profondamente mutato e in vista di un reale recupero di efficienza gestionale, il Comune di Fano ha dunque correttamente operato una reale ricognizione dei propri assetti organizzativi e funzionali, attenendosi alle modalità operative che lo stesso Dipartimento della Funzione Pubblica, per orientare gli Enti ad un corretto utilizzo del lavoro flessibile, aveva indicato con la Circolare n. 3/2006, di cui preme richiamare, in particolare, il seguente passaggio: "Una volta individuate puntualmente le attività istituzionali, da svolgere in proprio, è possibile concentrarsi su di esse individuando la natura dei fabbisogni di personale e gli strumenti più idonei da adottare. Le funzioni rientranti nel core business necessitano di personale stabilmente inserito nella struttura e caratterizzato da competenze correlate e definite. Vi possono essere poi attività rispondenti ad esigenze temporanee seppure istituzionali, le quali possono essere svolte da personale acquisito con tipologie lavorative diverse dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato."

La condotta del Comune di Fano non risulta quindi in alcun modo censurabile in quanto perfettamente conforme al quadro normativo sopra descritto.

I rilievi riferiti alla mancata inclusione delle voci riferite all'incentivo per la progettazione interna di cui alla legge Merloni, all'incentivo per il condono edilizio, ai diritti di rogito e di importi relativi al fondo di produttività di anni precedenti (pagine da 11 a 14 della Relazione ispettiva) si assumono infondati in relazione alle motivazioni che di seguito si vanno ad esporre.

La posizione interpretativa espressa sul punto nella Relazione ispettiva pare echeggiare alcune letture interpretative formulate in sede consultiva da Sezioni regionali della Corte dei Conti nel corso del 2007 – quindi, in tempi successivi rispetto alla condotta su cui si incentra il rilievo posta in essere dal Comune di Fano nel 2006.

In realtà, occorre tener conto del fatto che dette letture interpretative, oltre ad essere intervenute, come già ricordato, soltanto nel corso del successivo esercizio 2007, sono formulate in riferimento al comma 557 dell'art. 1 della Legge Finanziaria 2007, ossia della disposizione che, per il 2007 e il 2008, disapplica il criterio di computo della spesa posto, per l'esercizio 2006, dai commi 198 e 199 dell'art. 1 della Legge Finanziaria 2006.

È quindi evidente che il legislatore ha inteso sancire, con la disapplicazione dei commi riferiti alla determinazione della spesa di personale della Legge Finanziaria 2006, una netta discontinuità tra il regime operante in tale esercizio e la disciplina invece operante nell'esercizio 2007, rispetto alla quale si sono pronunciate le Sezioni regionali della Corte dei Conti.

I canoni interpretativi del sistema di determinazione della spesa per il personale nelle pubbliche Amministrazioni, previsto dai commi 198 e 199 dell'art. 1 della L. n. 266/2005 (Legge Finanziaria 2006) si rinvencono quindi unicamente nella Circolare n. 9 del 17 febbraio 2006 della Ragioneria Generale dello Stato.

In particolare, la Circolare richiamata chiarisce come debba intendersi la riduzione dell'1% della spesa del personale utilizzata nel 2004, riferendo le componenti della spesa da considerare per determinare la base di calcolo per la riduzione dell'1% e per la spesa di competenza per ciascuno degli anni del triennio.

Detta Circolare detta canoni interpretativi in stretta contiguità con la contestuale Circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 8 del 17 febbraio 2006. Tale circostanza si evince dal Cap. B.3 della Circolare da ultimo richiamata che, rispetto alle spese correnti soggette alle regole del patto di stabilità interno, afferma "Il comma 142 prevede che il **complesso delle spese correnti** (come definite dal titolo 1° del D.P.R. 194 del 1996, al netto di talune esclusioni) sia soggetto alle regole del patto di stabilità interno. Gli enti sono tenuti ad escludere da tale complesso, **sia dalla base 2004 che dal 2006**, soltanto le spese espressamente previste dalla legge finanziaria, e precisamente: a) **le spese per il personale**, cui si applicano le specifiche disposizioni di cui ai commi da 198 a 204 della legge finanziaria 2006", che sono quindi elencate con la stessa formulazione adottata nella correlata Circolare n. 9, cui la stessa Circolare n. 8 rinvia per i riferimenti interpretativi relativi all'applicazione dei commi da 198 a 204. È dunque evidente che la Legge Finanziaria 2006 ha inteso costruire, per gli Enti locali un sistema "integrato" tra l'obbligo del rispetto del patto di stabilità interno e il limite del contenimento della spesa del personale.

Non vi è quindi nessuna ragione di implementare in via interpretativa i criteri, peraltro esaustivi, che risultano dalla lettura integrata delle Circolari n. 8 e n. 9/2006 sopra richiamate che, correttamente, procedono dal canone ermeneutico secondo cui "ubi lex voluit dixit", in forza del quale la stessa Ragioneria Generale dello Stato ribadisce che "Gli enti sono tenuti ad escludere da tale complesso, sia dalla base 2004 che dal 2006, soltanto le spese espressamente previste dalla legge finanziaria, e precisamente: a) le spese per il personale, cui si applicano le specifiche disposizioni di cui ai commi da 198 a 204" rinviando per l'interpretazione di tali commi alla più volte citata Circolare n. 9/2006.

Tant'è che la Sezione regionale di controllo per il Veneto (Deliberazione n. 94/2007/Cons) osserva, **con riferimento all'esercizio 2007 e rispetto al nuovo regime introdotto dal comma 557 della legge Finanziaria 2007**, che "la "disapplicazione" per l'anno 2007 dei commi da 198 e segg. della legge finanziaria per il 2006, operata dallo stesso comma 557 incide non solo sulla quantificazione della riduzione, rafforzando la natura programmatica del vincolo per il 2007, ma anche sulle detrazioni dal computo della spesa di personale presenti sia nel testo normativo di riferimento (in particolare comma 199 della L.F. per il 2006) che nella circolare interpretativa del 17 febbraio 2006 n. 9 emanata dal MEF – RGS", affermazione da cui si desume che, nell'esercizio 2006, in vigenza dei commi 198 e successivi della Legge Finanziaria 2006, fonte di riferimento interpretativo era dunque esclusivamente la più volte citata Circolare MEF n. 9/2006.

Riguardo alle indicazioni interpretative formulate in tale Circolare, si rileva che:

- l'enunciazione delle voci da includere e da escludere dal computo della spesa del personale è effettuata dalla citata **Circolare in termini positivi e in forma di elencazione** ("le componenti della spesa da considerare per la base di calcolo per la riduzione dell'1% (riferita all'anno 2004), sia della spesa di competenza di ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, sono costituite da:" e ancora "Inoltre, vanno incluse:" e, ancora, "per tutti gli enti interessati, vanno invece escluse dalle spese di personale le seguenti voci:";
- nel dettare tale disposizioni, la richiamata Circolare n. 9/2006 **non interviene a dettare alcuna specifica prescrizione** in merito alle voci la cui mancata inclusione è contestata con la Relazione ispettiva.
- la medesima Circolare puntualizza "Per quanto concerne le spese per la formazione e le missioni (indennità e rimborsi), si precisa che esse **vanno escluse dalle spese di personale in quanto già comprese, ai fini della manovra di finanza pubblica per l'anno 2006, nell'ambito delle altre spese correnti**";
- ancora, con riferimento alla determinazione della spesa **di competenza** di ciascuno degli anni 2006, 2007 e 2008, la Circolare n. 9/2006 precisa che la stessa "va considerata al netto degli oneri derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro intervenuti dopo l'anno 2004 (comma 1999, lettera b) e non può superare l'importo come sopra calcolato."

Alla luce di quanto sopra esposto, si sostiene dunque che:

- le **spese per la progettazione interna** sono collocate all'interno del quadro economico dell'opera da realizzare, in osservanza di quanto previsto all'articolo 93, commi 5 e 7 del D.Lgs. n. 163 del 2006, trattandosi di somme che devono seguire gli stanziamenti previsti per le opere pubbliche. Tale collocazione determina che le stesse **vanno escluse dalle spese di personale in quanto, ai fini della manovra di finanza pubblica per l'anno 2006, già rilevano per la determinazione del complesso di spese valide ai fini del patto di stabilità;**
- i **diritti di rogito** sono impegnati a favore del Segretario comunale solo nel momento in cui sono incassati per la scritturazione di contratti di appalto. Pertanto **dette spese trovano compensazione nella parte di Entrata del Bilancio di Previsione e pertanto non gravano sul bilancio comunale.** Analogo ordine di considerazioni vale per l'**incentivo al condono**, non rilevando, rispetto a quest'ultimo, il fatto che costituisca l'effetto di una valutazione discrezionale dell'Ente la destinazione delle entrate derivanti da diritti ed oneri connessi al rilascio delle concessioni in sanatoria al finanziamento di progetti finalizzati ad accelerare la definizione istruttoria delle relative pratiche. Difatti, l'applicazione dei commi da 198 a 204 della Legge Finanziaria 2006 è meramente finalizzata a definire, per il 2006, rispetto al 2004, il limite di spesa entro cui porre in essere manovre virtuose di contenimento della spesa del personale e, nel caso in cui, come nella fattispecie in esame, sussista un ambito di determinazione discrezionale dell'Ente nella destinazione a finalità virtuose di risorse che trovano integrale compensazione nella parte di Entrata del Bilancio di Previsione, **si rientra appieno nell'ambito insindacabile di autonoma determinazione, da parte dell'Ente, degli strumenti di contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale.**
- Infine, del tutto correttamente sono escluse dalla spesa del personale importi relativi al fondo di produttività degli anni precedenti. Prescindendo infatti dalla sistemazione contabile della fattispecie adottata nell'Ente, la previsione dell'art. 17, comma 5, del C.C.N.L. del 1° aprile 1999, ai sensi del quale "5. Le somme non utilizzate o non attribuite con riferimento alle finalità del corrispondente esercizio

finanziario sono portate in aumento delle risorse dell'anno successivo.", univocamente porta a concludere che detti oneri non possono qualificarsi come spesa **di competenza** dell'esercizio 2006.

In merito al rilievo riferito al ritardo con cui il Comune di Fano è pervenuto alla stipula dei propri C.C.D.I. (pagine 15 e 16 della Relazione ispettiva) si osserva che il ritardo della contrattazione collettiva nazionale determina, nel Comune di Fano come in tutti gli Enti del Comparto, difficoltà programmatiche che inevitabilmente si riflettono sulle modalità di costituzione dei fondi e sulle dinamiche della contrattazione collettiva decentrata integrativa: non può infatti negarsi che la contrattazione nazionale abbia un necessario effetto sulla contrattazione decentrata integrativa.

In merito, è interessante osservare la tabella di seguito riportata, che illustra la successione dei contratti collettivi nazionali rapportandola alla definizione della contrattazione collettiva decentrata integrativa del personale del Comune di Fano.

Esercizio	Data di stipula del C.C.N.L.	Data di stipula del C.C.D.I.
2001	5 ottobre 2001 (biennio economico 2000 – 2001)	1° settembre 2002 (esercizio 2001)
2002	22 gennaio 2004 (biennio economico 2002 – 2003)	28 ottobre 2003 (esercizio 2002)
2003		7 ottobre 2005
2004	9 maggio 2006 (biennio economico 2004 – 2005)	(biennio 2003 – 2004)
2005		14 giugno 2007 (triennio 2005 – 2007)
2006	11 aprile 2008 (biennio economico 2006 – 2007)	
2007		

Alla circostanza sopra indicata, si somma il pesante iter procedurale relativo alle modalità della contrattazione collettiva decentrata integrativa del Comparto delle Regioni e delle Autonomie locali e precisamente:

1. Nomina del presidente e dei componenti della delegazione di parte pubblica;
2. Elaborazione delle direttive ad opera del competente organo di direzione politica (Giunta comunale) che formula le direttive alla delegazione trattante, per definirne gli obiettivi strategici, le priorità nell'utilizzo delle risorse ed i vincoli, anche e soprattutto, di ordine finanziario;
3. Costituzione della delegazione di parte sindacale;
4. Acquisizione della o delle piattaforme rivendicative sindacali;
5. Svolgimento delle trattative;
6. Attestazione delle propedeutiche condizioni da parte del Nucleo di Valutazione, verificabili solamente a consuntivo, mediante specifica relazione approvata dall'organo a ciò deputato, ai fini della messa a disposizione di alcune componenti finanziarie fondamentali per la costituzione annuale dei fondi, ai sensi dell'art. 15, comma 4, del C.C.N.L. sottoscritto in data 1° aprile 1999, che obbligatoriamente demarca una ricaduta sulle determinazioni delle parti in

relazione all'avvio delle trattative e sul contenuto ed entità degli istituti contrattuali che debbono essere definiti annualmente;

7. Firma dell'ipotesi di accordo decentrato integrativo;
8. Verifica della compatibilità degli oneri finanziari. Il Presidente della delegazione di parte pubblica trasmette l'ipotesi di accordo, corredata da una specifica relazione illustrativa tecnico-finanziaria, rappresentativa delle diverse causali di spesa previste nel C.C.D.I. e delle relative modalità di copertura, al Collegio dei revisori.
9. Esame dell'organo di direzione politica e autorizzazione al Presidente della delegazione trattante di parte pubblica alla sottoscrizione definitiva del C.C.D.I.;
10. Sottoscrizione definitiva del contratto decentrato integrativo.

E' evidente come il complesso procedimento per addivenire alla stipula di un contratto decentrato richieda l'intervento di Organi di diversa natura e pertanto non possa svolgersi in tempi brevi.

Peraltro, è infondato il rilievo, contenuto a pag. 16 della Relazione ispettiva, secondo cui i dipendenti sarebbero valutati "per ciascun anno sulla base di criteri fissati alla fine dell'anno stesso, e, se pur vero che di norma i contratti decentrati richiamano i criteri già fissati nell'accordo originario del 19.1.01, ciò è frutto di una scelta che potrebbe essere diversa".

Difatti, pur nel condizionamento determinato dal ritardo con cui si sviluppa la contrattazione collettiva nazionale, il Comune di Fano ha ben presente la valenza strategica connessa al proprio sistema permanente di valutazione.

Tale clausola di rinvio assume quindi, dal punto di vista giuridico, valenza meramente confermativa del regime vigente⁵ e il rilievo sollevato è totalmente da respingere in quanto la stessa Relazione ispettiva non prospetta elementi che inducano a ritenere che, attraverso tale clausola, il Comune di Fano abbia inteso riesaminare nel merito e confermare il sistema permanente di valutazione introdotto nel 2001.

Quanto al rilievo secondo cui Il Comune di Fano avrebbe definito gli indicatori, statici e dinamici, previsti per l'incremento delle risorse decentrate dall'art. 5 del C.C.N.L. del 5 ottobre 2001, non in via preventiva, ma *ex post*, violando lo spirito della norma (pagine 17 e 18 della Relazione ispettiva) si osserva quanto segue.

Lo stanziamento in questione si inserisce in un quadro normativo composito che è opportuno ricostruire brevemente.

Il C.C.N.L. del 1° aprile 1999 che disciplina la costituzione del fondo per il salario accessorio introduce un meccanismo di integrazione delle risorse decentrate subordinandolo ad un sistema di parametri di virtuosità finanziaria dell'Ente, la cui disciplina di dettaglio viene rinviata ad una successiva intesa tra le parti.

⁵ *Si veda, tra le altre, Consiglio di Stato Sezione VI, sentenza n. 1080 dell'8 marzo 2004: "Va considerato atto meramente confermativo quello che, senza alcuna nuova valutazione, richiama, ricordandone il contenuto, un precedente provvedimento, limitandosi a dichiarare l'esistenza del pregresso provvedimento, senza alcuna nuova istruttoria e senza alcun nuovo esame degli elementi di fatto e di diritto già considerati in precedenza; non è, viceversa, meramente confermativo l'atto adottato dall'amministrazione dopo una nuova valutazione (C. Stato, sez. IV, 26-06-2002, n. 3551).*

Nello specifico il C.C.N.L. stabiliva che "a decorrere dal 1° giugno 1999, le risorse finanziarie destinate alla contrattazione collettiva decentrata integrativa possono essere integrate dagli enti nell'ambito delle effettive disponibilità di bilancio. Possono avvalersi di tale facoltà gli enti che certifichino di essere in possesso dei requisiti, desunti dal bilancio, individuati in un'apposita intesa che le parti si impegnano a stipulare entro il 30 aprile 1999" (art. 16).

Tuttavia, a più di un anno di distanza, tale intesa non risultava ancora raggiunta, cosicché all'entrata in vigore del successivo C.C.N.L. del 14 settembre 2000 le parti si vedevano costrette a differire il termine inizialmente previsto, introducendo una norma di salvaguardia che consentiva comunque l'utilizzo delle risorse che gli enti avessero per intanto destinato, nelle more dell'intesa di dettaglio, ai sensi del citato articolo 16.

Nello specifico il C.C.N.L. del 2000 prevedeva in via transitoria che, in attesa della definizione di dettaglio del sistema di integrazione delle risorse decentrate:

- Ove gli enti, in sede di contrattazione decentrata integrativa, avessero già espressamente destinato risorse alla contrattazione integrativa, avrebbero potuto utilizzare, limitatamente all'anno 2000, le risorse medesime qualora non si fosse raggiunto l'accordo entro il termine previsto (differito al 15/11/2000).
- Ove gli enti non avessero già destinato tali risorse alla contrattazione integrativa, avrebbero potuto destinare alle finalità di cui al medesimo art. 16, risorse aggiuntive nel limite massimo del 2% del monte salari riferito al 1999.

L'intesa di massima sui requisiti veniva finalmente raggiunta e tradotta nell'art. 5 del C.C.N.L. del 5 ottobre 2001, che ha delineato una complessa serie di parametri economico finanziari, demandandone l'ulteriore definizione di dettaglio alla contrattazione decentrata a livello di ente, e stabilendo la possibilità per gli enti di integrare le risorse della contrattazione decentrata ove in possesso almeno dei valori minimi di tali indicatori.

Tuttavia, probabilmente consapevoli delle difficoltà di attuazione, e dei probabili ritardi della contrattazione decentrata locale, le parti confermavano ulteriormente una disciplina di tipo transitorio, stabilendo che fino ad avvenuta attuazione del sistema dei parametri di virtuosità, venivano confermate le risorse aggiuntive che gli enti (entro la data di sottoscrizione della ipotesi di accordo relativa al C.C.N.L. del 5 ottobre 2001) avessero previsto nel bilancio dello stesso esercizio finanziario a conferma di quelle individuate nell'anno 2000 ai sensi dell'art. 48 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000.

Alla luce di una prima ricostruzione del quadro normativo, l'art. 16 ha introdotto un canale di finanziamento delle risorse decentrate analogo a quello previsto dall'art. 15, comma 5, del C.C.N.L. del 1° aprile 1999 e, come quello, subordinato a specifici requisiti di virtuosità finanziaria, con la differenza che rispetto alla prima, la seconda norma ha previsto anche un sistema di requisiti concreti e positivi, da individuare in sede di contrattazione decentrata sia nazionale che locale.

Nel contempo tuttavia il C.C.N.L. ha dato atto dei rischi di ritardo nella contrattazione integrativa e, a tal fine:

- dapprima per il caso di ritardo nella contrattazione nazionale ha approntato un meccanismo sanatorio/surrogatorio consentendo agli enti di mantenere le risorse già destinate anticipatamente o comunque autorizzandone la destinazione ove non effettuata anticipatamente, quantificando a tale scopo una quota pari al 2% del monte salari 1999.
- quindi, raggiunta l'intesa decentrata nazionale nel 2001 e nelle more di quella locale, ha comunque mantenuto un meccanismo surrogatorio per il caso di mancata attuazione in sede di contrattazione integrativa locale, confermando la possibilità per gli enti di mantenere le risorse a ciò anticipatamente destinate.

A chiudere il quadro normativo è intervenuto il C.C.N.L. del 22 gennaio 2004 che, probabilmente alla luce di persistenti e insuperabili difficoltà di applicazione, ha espressamente disapplicato la norma segnando così, in un certo senso, la fine dell'istituto.

La legittimità del percorso applicativo dell'art. 5 del C.C.N.L. del 5 ottobre 2001 va pertanto verificata sia sul piano del fondamento normativo che - e soprattutto - su quello della legittimazione sostanziale.

Per quanto attiene al fondamento normativo è possibile delineare un percorso interpretativo che autorizza a mantenere senza soluzione di continuità la quota del 2% dalla sua introduzione nel 2000 a tutt'oggi ovvero, quantomeno, fino al 2003.

Se è pacifico che l'applicazione di tale stanziamento nel 2000 si fonda sull'art. 48 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000 e quella del 2001 sull'art. 4 del C.C.N.L. del 5 ottobre 2001.

Per effetto di quanto disposto proprio dall'art.4 del C.C.N.L. del 5 ottobre 2001 per il quale, fino all'attuazione della disciplina dei parametri di virtuosità di cui all'art. 5, restano "confermate le risorse aggiuntive che gli Enti abbiano previsto nel bilancio dello stesso esercizio finanziario a conferma di quelle individuate nell'anno 2000 ai sensi dell'art.48 del C.C.N.L. 14/09/2000".

Pare evidente che interpretando quest'ultima norma in tutta la sua estensione emergerebbero due affermazioni in contrasto tra loro.

Da un lato si afferma per la quota del 2% un limite temporale preciso quale l'esercizio 2001, ma dall'altro si introduce un limite temporale flessibile che corrisponde in maniera indefinita al termine di attuazione dell'intero sistema dei parametri di virtuosità.

La contraddittorietà sembrerebbe evidente, non potendosi introdurre per il suddetto 2% un termine di durata fisso unitamente ad un termine flessibile.

Se l'attuazione del sistema è rimessa alla contrattazione integrativa, **lo strumento sostitutivo del 2% deve poter operare per tutto il tempo necessario a che la contrattazione integrativa abbia luogo.**

Non avrebbe senso, per contro, demandare l'attuazione del sistema alla contrattazione integrativa e predisporre nel contempo uno strumento sostitutivo applicabile ad un solo esercizio.

A meno che non si interpreti il tutto come un tentativo di introdurre di fatto, e surrettiziamente, un termine alla contrattazione integrativa accordando rimedi sostitutivi di durata limitata, il che tuttavia non pare sostenibile.

Si impone pertanto un'interpretazione logica che privilegia **il termine di durata della quota del 2% come termine di natura flessibile,** in modo che tale quota economica sostitutiva debba poter trovare applicazione, proprio per la natura di strumento sostitutivo, fino a che non trovi applicazione l'istituto principale dei parametri di virtuosità di cui all'art. 5.

Pertanto, se e fintantoché il sistema di integrazione delle risorse in base a parametri di virtuosità non ha trovato applicazione, ricorrono le condizioni per mantenere la quota del 2%.

Ciò posto, per confutare il rilievo riferito all'illegittimo inserimento, nel fondo 2002, di risorse di bilancio stabilite in base ad indicatori definiti ex post e non in via preventiva, come invece richiesto dall'art. 5 del C.C.N.L. del 5 ottobre 2001, preme ricostruire il percorso applicativo di tale disposizione operato dal Comune di Fano, rapportandolo all'orientamento espresso, al riguardo, dall'A.Ra.N., riportato nella stessa Relazione ispettiva (pagina 17) a sostegno del rilievo. Tale verifica è finalizzata a dimostrare la

sostanziale correttezza della condotta del Comune di Fano e, quindi, l'infondatezza del rilievo.

- a) Il Comune di Fano, con il C.C.D.I. stipulato il **1° settembre 2002**, ha determinato i valori minimi degli indicatori statici e dinamici, come di seguito riportati:

calcolo statico:	> 0,700
calcolo dinamico:	A) mai < 2%
	B) purché > 2%
	C) purché < 0,5%
	D) purché < 2%

In tale C.C.D.I., lo stanziamento per il 2001 di € 5.673,69, è, in maniera inesatta riferito direttamente all'applicazione dell'art. 5 del C.C.N.L. del 5 ottobre 2001, trattandosi in realtà, non trovando ancora applicazione il sistema di integrazione delle risorse in base a parametri di virtuosità, costituisce in realtà applicazione dell'art. 4, comma 5, del medesimo C.C.N.L., peraltro, si sottolinea, con uno stanziamento di risorse aggiuntive ben inferiore a quello permesso da tale disposizione che, si ricorda, consentiva l'attivazione di risorse aggiuntive - nel limite massimo del 2% del monte salari riferito al 1999 - agli enti che, entro la data di sottoscrizione della ipotesi di accordo relativa al C.C.N.L. del 5 ottobre 2001, avessero previsto nel bilancio dello stesso esercizio finanziario a conferma di quelle individuate nell'anno 2000 ai sensi dell'art. 48 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000.

In tale condizione rientrava anche il Comune di Fano che ha quindi legittimamente provveduto a stanziare tali risorse.

Nel C.C.D.I. stipulato il **28 ottobre 2003**, sulla base dell'approvazione del rendiconto per la gestione dell'esercizio 2002, sono correttamente riportati:

- gli indicatori statici accertati in riferimento al biennio 2001-2002;
- gli indicatori dinamici confrontando quelli accertati per il biennio 2002-2001 con quelli riferiti al biennio 2000-1999.

Si è potuto così **accertare positivamente il conseguimento degli indicatori minimi fissati con il C.C.D.I. stipulato il 1° settembre 2002 e, quindi, in via preventiva rispetto all'esercizio 2003.**

Sulla base di tale positivo accertamento, operato a consuntivo in base a parametri predeterminati, sono state stanziare complessivamente sul fondo 2001 risorse per € 334.000, legittimamente conferite in applicazione delle disposizioni del C.C.N.L. del 5 ottobre 2001, ove si consideri che:

- **€ 234.000 (importo che si mantiene nel limite del 2% del monte salari riferito al 1999 AFFERMAZIONE DA VERIFICARE, NON DESUMIBILE DAGLI ATTI A DISPOSIZIONE) potevano essere legittimamente conferite, a valere sul fondo 2002, per effetto dell'applicazione dell'art. 4, comma 5, del C.C.N.L. del 5 ottobre 2001, ancora consentita per il 2002, come sopra argomentato, fino al passaggio a regime dell'applicazione dell'art. 5 del C.C.N.L. del 5 ottobre 2001.**

- € 100.000, conferite sul fondo 2002 ma a valere sul fondo 2003 (come chiaramente si desume dalla tabella allegato A) a tale C.C.D.I., che reca la dicitura "accantonamento per fondo 2003", stante il positivo accertamento, per l'esercizio 2002, del rispetto dei parametri virtuosi di cui all'art. 5 del C.C.N.L. del 5 ottobre 2001.

Quanto al rilievo riferito all'indebita integrazione annuale del fondo in presenza di spesa di personale superiore al 39%, in violazione dell'art. 32, comma 2, del C.C.N.L. del 22 gennaio 2004 (pagina 18 della Relazione ispettiva) si osserva quanto di seguito esposto.

Tale rilievo si assume infondato in relazione a quanto in merito espresso dalla "Relazione illustrativa del CCNL del personale del Comparto delle Regioni e delle Autonomie locali per il quadriennio normativo 2002 - 2005 e per il biennio economico 2002 - 2003", redatta dall'A.Ra.N. e disponibile sul sito istituzionale dell'Agenzia (www.aranagenzia.it), nel passo che di seguito si riporta, riferito appunto alla previsione dell'art. 32 del C.C.N.L. del 22 gennaio 2004 (Incrementi delle risorse decentrate).

"In aderenza alle previsioni della legge finanziaria dell'anno 2003 e secondo le indicazioni del Comitato di settore, il contratto collettivo dispone un incremento, a carico dei bilanci degli enti e con effetto dall'anno 2003, delle risorse decentrate stabili per un importo annuo lordo pari allo 0,62% del monte salari dell'anno 2001, con esclusione della quota relativa alla dirigenza (comma 1).

Sempre con decorrenza dall'anno 2003, le risorse stabili subiscono un ulteriore incremento annuo lordo (comma 2) per un importo corrispondente allo 0,50% del monte salari riferito all'anno 2001, esclusa la quota della dirigenza; questo secondo incremento è consentito agli enti che siano in possesso dei requisiti di seguito descritti (commi 3, 4, 5):

a) enti locali: la spesa del personale deve risultare inferiore al 39% delle entrate correnti;

b) (*Omissis*);

c) (*Omissis*).

Anche in assenza di una specifica previsione contrattuale, sembra corretto ipotizzare che l'anno da prendere a riferimento per la verifica dei parametri di bilancio debba essere il 2001, in coerenza con altre analoghe previsioni contrattuali in materia di calcolo di risorse."

Correttamente, quindi il Comune di Fano, sulla base della verifica dei parametri di bilancio riferiti all'esercizio 2001, ha stanziato, a valere sul fondo 2003, l'importo di € 58.760.

Per quanto riguarda il 2004, una volta suddivise le risorse tra "risorse certe, stabili e continue" e "risorse eventuali e variabili" ai sensi di quanto disposto dall'art. 31 del C.C.N.L. del 22 gennaio 2004, tale quota è stata legittimamente mantenuta nell'ambito del consolidamento delle risorse stabili. A conferma della correttezza di tale operato, si richiama il parere A.Ra.N. 104-32A1, ai sensi del quale "Gli incrementi dello 0,62% e dello 0,50% devono essere calcolati una sola volta per l'anno 2003 e i relativi importi

restano confermati, senza successive rivalutazioni o operazioni di ricalcolo, anche per gli anni successivi.”.

Parimenti sono da respingere le osservazioni critiche condotte alle pagine 18 e 19 della Relazione ispettiva, riferite alle integrazioni del fondo operate in relazione alle economie risultanti dall'esternalizzazione delle farmacie comunali e al 30% dei risparmi conseguiti mediante sponsorizzazioni.

In particolare, è pienamente legittimo, in forza della previsione dell'art. 15, comma 1, lett. d) del C.C.N.L. del 1° aprile 1999, lo stanziamento sul fondo delle economie conseguenti a sponsorizzazioni e non è stata affatto operata da parte del Comune di Fano, come invece pare concludere la Relazione ispettiva, una indebita duplicazione dello stanziamento delle risorse già confluite a tale titolo nel fondo 2005, anche sul fondo costituito per l'esercizio 2006.

Non è poi condivisibile l'osservazione secondo cui ostacola la possibilità di far confluire nel fondo le economie derivanti da esternalizzazioni l'assenza di una disposizione negoziale che autorizzi tale operazione, dal momento che, si legge nella Relazione ispettiva "il numero delle risorse che possono alimentarlo è chiuso e tipico".

Tale posizione interpretativa è frutto di una lettura riduttiva del complesso delle norme, anche negoziali, che regolano l'ordinamento degli Enti locali.

Il conferimento nel fondo delle economie derivanti da processi di esternalizzazione trova infatti il proprio fondamento giuridico nella disposizione dell'art. 15, comma 5, del C.C.N.L. del 1° aprile 1999, di cui segue puntuale disamina, in esito alla quale risulterà ancora più evidente che la condotta del Comune di Fano è stata **non solo pienamente corretta, ma anche virtuosa.**

Lo confermano le direttive impartite, in merito ad esternalizzazioni e sponsorizzazioni, dallo stesso Dipartimento della Funzione Pubblica, con la Circolare n. 3/2006, formulate nel passo che di seguito testualmente si riporta: "In questa sede, tuttavia, appare utile sottolineare che la complessa attività di analisi organizzativa descritta nella citata circolare impone una preventiva ed attenta valutazione delle attività rientranti nel cosiddetto "core business" e di individuazione delle attività suscettibili di esternalizzazione, tenuto conto di quanto previsto dal comma 93 dell'articolo 1 della legge n. 311 del 2004 e dai commi 187 e seguenti, nonché dai commi 198 e 200 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005, per le regioni, gli enti locali e gli enti del servizio sanitario nazionale.

Relativamente all'esternalizzazione si segnala che il quadro normativo di riferimento è recentemente mutato per via del recepimento delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. Infatti il Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2006 ha approvato il decreto legislativo recante il codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle richiamate direttive, in corso di promulgazione.

Appare, comunque, rammentare che la scelta di esternalizzare attività strumentali rispetto a quelle istituzionali **costituisce uno strumento di razionalizzazione delle risorse**, che deve evitare qualsiasi forma di duplicazione – anche rispetto ad enti, istituzioni ed organismi esistenti nelle amministrazioni – e tener conto di aspetti tecnici, economici, giuridici e gestionali. Essa richiede cioè da parte dell'amministrazione un'attenta analisi costi benefici, alla luce delle decisioni di politica aziendale adottate nei documenti programmatici pluriennali e annuali, anche con riferimento alle politiche sul

reclutamento ed alla riqualificazione del personale, attraverso cui accertare la convenienza di far gestire ad altri ciò che in precedenza si gestiva in proprio.

E' evidente che in sede di programmazione triennale dei fabbisogni si deve tenere conto di aver esternalizzato alcune attività in quanto ciò comporta, inevitabilmente, una riorganizzazione della struttura interna.

Si ritiene inoltre opportuno ricordare che nell'ambito delle attività rientranti nel core business l'amministrazione può valutare la possibilità di ricorrere ai contratti di sponsorizzazione ed agli accordi di collaborazione con soggetti pubblici e privati, disciplinati dall'articolo 43, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Quest'ultimi hanno per oggetto attività rientranti nei compiti istituzionali propri dell'amministrazione e consentono, attraverso gli apporti di altri soggetti, di reperire beni o servizi. In tal modo, oltre a perseguire le finalità indicate dalla legge medesima di favorire l'innovazione organizzativa delle amministrazioni ed il miglioramento dei servizi prestati, è possibile realizzare economie di spesa."

Con chiarezza, dunque, la Circolare del Dipartimento F.P. mette in luce che le scelte strategiche che conducono a processi di esternalizzazione e a contratti di sponsorizzazione sono in ogni caso finalizzate al miglioramento dei servizi e al contenimento dei costi del personale o dei beni e servizi, per cui è perfettamente ammissibile – e logico completamento di tali scelte strategiche – destinare tali economie al fondo di produttività avvalendosi appunto della disposizione dell'art. 15, comma 5, del C.C.N.L. del 1° aprile 1999.

Passando alla questione principale della legittimità dell'integrazione come tale, è necessario chiarire quali siano le condizioni fissate dall'art. 15, comma 5, del C.C.N.L. del 1° aprile 1999 per procedere all'incremento delle risorse decentrate, inquadrando in tale contesto la posizione dell'A.Ra.N. e le conseguenze che da ciò la Relazione ispettiva farebbe derivare.

La richiamata previsione dell'art. 15 può senza dubbio essere suddivisa quantomeno in due fattispecie individuate sulla base di un chiaro criterio distintivo costituito dal verificarsi o meno di uno "stabile incremento della dotazione organica".

Testualmente la norma originaria stabilisce che "in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche, gli enti, nell'ambito della programmazione annuale e triennale dei fabbisogni di cui all'art. 6 del D.Lgs 29/1993, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio".

La stessa interpretazione testuale conferma allora che l'incremento delle risorse decentrate viene subordinato a due condizioni tra loro distinte e, soprattutto, alternative, come testimonia la disgiuntiva "o" utilizzata, non a caso, dal contratto.

Nel prevedere il presupposto di base costituito dall'attivazione di "nuovi servizi o processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti" il C.C.N.L. vi ricollega due ipotesi - nettamente distinte e tra loro alternative - costituite rispettivamente da:

- un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili;
- un incremento stabile delle dotazioni organiche.

A riprova di ciò il C.C.N.L. del 22 gennaio 2004, nel suddividere l'insieme delle risorse decentrate in due nuovi aggregati globali colloca:

- nel primo gruppo delle risorse fisse, disciplinato dall'art. 32 comma 2, la quota di incrementi derivanti dal comma 5 "per gli effetti derivanti dall'incremento delle dotazioni organiche";
- nel secondo gruppo delle risorse variabili disciplinato dall'art. 32, comma 3, la quota di incrementi derivanti dal comma 5 "per gli effetti non correlati all'aumento delle dotazioni organiche ivi compresi quelli derivanti dall'ampliamento dei servizi e dalle nuove attività".

Ne emerge pertanto un quadro diversificato di interventi riorganizzativi, che può così riassumersi:

- a) incremento delle dotazioni organiche (con effetto sulle risorse stabili);
- b) ampliamento dei servizi e dalle nuove attività senza incremento della dotazione organica (con effetto sulle risorse variabili);
- c) altri interventi di riorganizzazione senza incremento della dotazione organica (con effetto sulle risorse variabili).

In merito all'applicazione dell'art. 15, comma 5, in esame, la Relazione ispettiva rileva che l'incremento delle risorse variabili presuppone una precisa stima dell'incremento del fondo determinato dall'attivazione di un servizio aggiuntivo o dall'ampliamento dei servizi esistenti e riscontra l'assenza di una chiara motivazione nell'incremento delle risorse aggiuntive che rende oscuro il percorso logico della motivazione e della quantificazione (pagina 20).

Si rileva infatti che l'art. 7 del C.C.D.I. del 7 ottobre 2005 rinvia all'elenco dei nuovi servizi attivati (allegato D) ma non è esplicitato su quali istituti del salario accessorio producano effetti e il percorso di quantificazione, per cui difetterebbe il necessario vincolo tra servizi, prestazioni e risorse, sia nell'*an* che nel *quantum*.

A tal proposito, occorre muovere da un duplice ordine di considerazioni.

In primo luogo, occorre precisare che la verifica dell'operato del Comune di Fano non può essere circoscritta al citato allegato D, che si limita a presentare un prospetto riepilogativo dei servizi interessati da un ampliamento quali quantitativo dei flussi erogativi, dovendo assumersi correttamente a riferimento gli strumenti di programmazione dell'Ente (Relazione Previsionale e Programmatica, Piano Dettagliato degli obiettivi e PEG riferiti agli esercizi 2003 e 2004) per apprezzare contenuti, valenza strategica e risultati attesi dalle linee di azione richiamate nel C.C.D.I.

Non può pertanto assumersi il difetto di motivazione in ordine alle valutazioni strategiche sulla cui base si è stabilito l'incremento delle risorse aggiuntive a fronte di un ampliamento quali-quantitativo dei servizi erogati senza aver preventivamente esaminato anche le valutazioni strategiche espresse dall'Amministrazione attraverso gli strumenti di programmazione.

Nell'attivazione di risorse aggiuntive correlate all'ampliamento quali-quantitativo dei servizi erogati, infatti, il Comune di Fano ha agito nella piena consapevolezza del fatto che il contratto collettivo esige un effettivo miglioramento qualitativo e quantitativo dei servizi istituzionali come giustificazione della integrazione delle risorse e, pertanto, tale miglioramento è stato ipotizzato in sede di programmazione strategica, realizzato e, quindi, accertato.

Il miglioramento è dunque ipotizzato assegnando a dirigenti e incaricati di posizione organizzativa, attraverso il P.E.G. e il Piano Dettagliato degli Obiettivi, un complesso ed articolato sistema di obiettivi che viene monitorato e controllato dal Nucleo di Valutazione e dalla Giunta Comunale.

È superfluo precisare che si fa riferimento a precisi valori o standard che corrispondono alle condizioni attuali e agli obiettivi di miglioramento che si intende raggiungere.

Gli standard, da stendardo/bandiera, evidentemente, sono riferiti caso per caso ai contenuti e alle caratteristiche del prodotto, del servizio o della attività che si ha intenzione di migliorare; sono riferiti ai livelli di efficacia, efficienza ed economicità che per determinate materie, ritenute rilevanti, prioritarie o strategiche che l'Amministrazione intende raggiungere.

Difatti, accertato lo "stato di fatto" si possono illustrare gli incrementi quantitativi e qualitativi che sono ipotizzati come obiettivo annuale, in base alle condizioni organizzative esistenti e al personale disponibile.

Il conseguimento di tali obiettivi può portare quindi ad una elevazione dello standard di un certo valore percentuale, corrispondente al reale nuovo livello di qualità e di quantità. Si deve infatti realizzare quello "scambio virtuoso" che è alla base della disciplina del contratto collettivo che intende, in sintesi, consentire veri e propri "investimenti sull'organizzazione" legittimando un aumento di oneri a carico dei bilanci in cambio di una maggiore produttività del personale a parità di condizioni organizzative e, quindi, senza incrementi di risorse umane. In tale contesto si evidenzia che l'ente ancor prima delle norme di finanza pubblica ha realizzato nel decennio 1994-2004 notevoli economie abbattendo notevolmente il turn over (pur considerando i dipendenti trasferiti per la cessione dei servizi pubblici)

Il problema, quindi, diventa quello di identificare una metodologia per tradurre tali requisiti qualitativi, indubbiamente presenti, in specifiche risorse da destinare alle politiche di produttività.

Premesso che ci si trova di fronte al problema di dare una quantificazione ora dell'incidenza dei nuovi servizi / nuove attività e non potendo utilizzare criteri quantitativi collegati a parametri qualitativi correndo il rischio di dare valutazioni qualitative funzionali al risultato che si ritiene dover raggiungere in termini di incremento del fondo, si ritiene di oggettivizzare il quantum secondo criteri unicamente aritmetici.

Ciò, peraltro, comporterà l'impossibilità di valutare tutta una serie di interventi anche riorganizzativi che, per quanto apprezzabili, non risultano misurabili se non a priori.

Nei fatti, secondo la lettura interpretativa che si è formulato a pagina 16 della presente relazione:

⇒ nel fondo 2003 confluiscono infatti:

- sono disponibili € 100.000, già conferite sul fondo 2002 ma a valere sul fondo 2003 (come chiaramente si desume dalla tabella allegato A) al C.C.D.I. del 28 ottobre 2003 che reca la dicitura "accantonamento per fondo 2003"), stante il positivo accertamento, per l'esercizio 2002, del rispetto dei parametri virtuosi di cui all'art. 5 del C.C.N.L. del 5 ottobre 2001.

- si stanziano ulteriori € 150.000 ex art. 15, comma 5.

Totale: € 250.000

⇒ Nel fondo 2004:

- sono disponibili € 246.204,35 di residui per risorse non erogate nel 2003.

- si stanziano ulteriori € 166.500 ex art. 15, comma 5.

In sostanza le integrazioni del Fondo 2003 sono state quasi interamente non erogate e "travasate" nel fondo 2004.

⇒ **Analogamente, nel fondo 2005:**

- sono disponibili € 180.965,27 di residui per risorse non erogate nel 2004.

- Si stanziano ulteriori € 22.000 ex art. 15, comma 5.

Vedi tabella che segue:

	2002	2003	2004	2005
art. 4, comma 5, del C.C.N.L. del 5 ottobre 2001 (2% monte salari 1999)	234.000			
art. 5 del C.C.N.L. del 5 ottobre 2001 (a valere sul fondo 2003)	100.000			
residui risorse non erogate fondo esercizio precedente		100.000	246.204,35	180.965
risorse aggiuntive ex art. 15, comma 5, C.C.N.L. 1° aprile 1999		150.000	166.500	22.000
totale residui e risorse aggiuntive		250.000	412.704	202.965

Questo ha risposto ad una precisa scelta strategica dell'Amministrazione, diretta ad attivare risorse aggiuntive sul fondo, mantenendo comunque e sempre la compatibilità economico finanziaria con il bilancio dell'Ente, secondo logiche di programmazione

almeno triennale delle strategie di incentivazione del personale. In altri termini, si finanzia il fondo 2003 con risorse che, poi, sono "spalmate" sul fondo 2004 e sul fondo 2005, così da poter disporre, anche in tali esercizi, di un flusso di risorse costante e significativo per gestire le strategie incentivanti (ad esempio nel 2003, per la pianificazione operata, si è consapevoli del fatto che, a fine 2004 e inizio 2005 si dovranno fronteggiare particolari momenti di criticità nell'attuazione del programma di mandato (per esempio certi progetti che, nel corso di tali esercizi, entrano in una fase di realizzazione di maggior complessità organizzativa e rilevanza strategica) si tratta in ogni caso di una argomentazione da sviluppare sulla base di una conoscenza approfondita della realtà organizzativa dell'Ente.

Per effetto delle considerazioni sinora esposte, cade dunque anche il rilievo, sollevato con la relazione ispettiva (pagina 21) riferito alla coesistenza, nello stesso esercizio, di rilevanti economie derivanti dal mancato integrale utilizzo del fondo nell'esercizio precedente, ben superiori alle risorse aggiuntive attivate e dell'attivazione di risorse aggiuntive, argomento sulla cui base si trae la conclusione che il fondo era adeguatamente capiente in relazione alle necessità di spesa, per cui non era necessario incrementarlo.

È infatti evidente, in relazione a quanto sopra rappresentato con riferimento alle strategie gestionali di ampliamento quali quantitativo dei servizi perseguite dal Comune di Fano negli esercizi presi in esame, che l'Amministrazione ha ben presente la correlazione che sussiste tra la programmazione strategica delle attività di attuazione del programma di mandato, la correlata definizione programmata dei propri assetti organizzativi, funzionali e dotazionali e la programmazione e la gestione delle complesse strategie di incentivazione del personale che è chiamato all'attuazione del programma amministrativo.

Tale complessa attività di amministrazione si colloca in un contesto normativo che si delinea spesso in modo frammentato, con gravi ritardi e incertezze interpretative, come già in precedenza osservato sia in riferimento all'emanazione dei D.P.C.M. cui spettava la definizione delle possibilità assuntive dell'Ente che con riferimento alla cadenza temporale con cui si sono succeduti i C.C.N.L. di Comparto.

Tale circostanza si traduce, inevitabilmente, in un grave ostacolo ad una efficace attività di programmazione, per cui la stessa attivazione delle risorse aggiuntive sul fondo è, per necessità di cose, operata in una prospettiva quanto meno di medio periodo, così da poter sostenere il processo strategico di attuazione del programma di mandato, pur in un quadro di forti criticità programatorie e gestionali. In altri termini, il mantenimento di una adeguata sinergia tra le economie derivanti dal mancato integrale utilizzo del fondo nell'esercizio precedente e le risorse aggiuntive attivate, in un quadro di compatibilità economico finanziaria, nell'esercizio di competenza, consente di incentivare comunque il raggiungimento e il mantenimento di un elevato standard quali-quantitativo nei servizi erogati, anche se il personale è soggetto, per effetto del mancato tempestivo rinnovo del C.C.N.L., a ritardi nell'adeguamento del trattamento retributivo in godimento e, al contempo, a carichi di lavoro progressivamente crescenti per effetto delle drastiche misure limitative delle possibilità assuntive.

A tale riguardo è possibile fare riferimento anche ai referti del nucleo di valutazione che in modo sistematico dal 2003 hanno esaminato l'attività della dirigenza in relazione agli obiettivi dell'ente.

E' dunque evidente, anche da una lettura sommaria, che tale Organo terzo dell'Ente con tali relazioni abbia riconosciuto il "raggiungimento di specifici obiettivi di produttività e qualità".

Si riconoscono quindi gli obiettivi dei servizi come determinati sia in termini di produttività sia in termini qualitativi come pienamente raggiunti dall'organizzazione.

Dall'esame delle relazioni del Nucleo di Valutazione sopra richiamate, a cui ci si riferisce integralmente per gli obiettivi e i miglioramenti annuali realizzati dalla struttura comunale, non può dunque che affermarsi il pieno rispetto delle seguenti condizioni:

- effettivo innalzamento quali-quantitativo dei servizi erogati, anche in considerazione del fatto che, per garantire l'efficacia dell'azione amministrativa da far percepire ai cittadini/utenti, si deve prioritariamente transitare attraverso la ricerca dell'efficienza all'interno del contesto organizzativo aziendale in cui il Comune di Fano ha operato;
- piena realizzazione di risultati di difficoltoso conseguimento, per il cui raggiungimento ha svolto un ruolo determinante e fattivo il personale interno e che si sono tradotti in risultati "sfidanti", importanti, ad alta visibilità interna ed esterna;
- quantificazione delle risorse condotta secondo criteri verificabili e costantemente asseverata dai Revisori dei Conti;
- risorse rese disponibili sempre previa pronuncia di conseguimento quali-quantitativo degli obiettivi resa dal Nucleo di Valutazione dell'Ente o dall'Amministrazione stessa con le relazioni al conto consuntivo dell'Ente;
- risorse sempre previste nel bilancio annuale e nel PEG.

Ulteriormente, la Relazione ispettiva rileva (pagine 21 e 22) che l'incremento delle risorse stabili si giustifica solo per effetto degli incrementi della dotazione organica, censurando il fatto che sia stata equiparata all'incremento della dotazione organica l'istituzione delle posizioni organizzative, per cui di fatto si è usato l'art. 15, comma 5, del C.C.N.L. del 1° aprile 1999 per finanziare la retribuzione di posizione e di risultato prevista per tali incarichi.

In merito, si deve sottolineare che, negli anni monitorati dall'Ispezione, le varie riorganizzazioni della struttura comunale intervenute al fine di adattare i nuovi servizi e le competenze aggiuntive gestite, sono state realizzate anche mediante l'istituzione di nuove posizioni organizzative, tese alla miglior valorizzazione delle professionalità esistenti nell'ente, con l'intento di corrispondere all'esigenza di organizzare il Comune di Fano transitando anche per un sistema di estensione delle deleghe di funzioni tra i dirigenti e le categorie D.

Vale a dire che la decisione di istituzionalizzare nuove posizioni organizzative ha corrisposto alla necessaria "responsabilizzazione" dei dipendenti incaricati in merito alle funzioni attribuite, che ha comportato, dal punto di vista organizzativo, uno "sgravio" di dominio diretto da parte del dirigente interessato, con conseguente migliore resa delle funzioni di gestione e di controllo per obiettivi specifici a cui è correlata la valorizzazione del grado di autonomia gestionale, consentendo di realizzare la condizione prevista in via propedeutica dall'art. 15, comma 5, del C.C.N.L. del 1° aprile 1999 per l'implementazione del fondo di produttività, laddove espressamente si fa riferimento a "...*omissis*...processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli

esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio... omissis..”.

E' assolutamente evidente, infatti, che il riassetto delle competenze correlato alla responsabilizzazione del personale appartenente alla categoria D, nei cui confronti sono ricadute quelle maggiori responsabilità che determinano sicuramente un aumento quantitativo e qualitativo delle prestazioni del personale in servizio precedentemente non assegnate, concretizzi propriamente la condizione per il legittimo incremento del fondo di produttività con risorse aggiuntive finalizzate alla remunerazione delle responsabilità istituite *ex novo*.

A completamento delle considerazioni suesposte, si segnala inoltre, che l'articolo 15, conclude il comma 5 disponendo che "...omissis.. gli enti valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività...omissis..”.

Il C.C.N.L. del 1° aprile 1999, all'art. 17, comma 2, lettera c), specifica unicamente che il *quantum* del fondo per la remunerazione della retribuzione di posizione e di risultato degli incarichi di posizione organizzativa deve corrispondere all'importo del medesimo - **e non potrebbe essere diversamente**: a fronte delle posizioni istituite e della graduazione delle medesime, il fondo deve essere quantificato utilizzando il correlato nesso causale economico; ma questo attiene alla destinazione e suddivisione delle risorse complessive messe a disposizione dall'Amministrazione come costituite dalle risorse stabili unitamente a quelle variabili.

L'organizzazione dell'ente non può dunque sottostare ad una rigidità tale per cui, qualora si modifichi strutturalmente al fine di corrispondere ai continui cambiamenti e modifiche delle competenze da rendere, il medesimo debba rinunciare alla potestà organizzativa che gli consente di dotarsi della struttura flessibile che ritiene più adeguata a soddisfare gli obiettivi da realizzare. Si ricorda anche, in proposito, che tra le cause di revoca degli incarichi di posizione organizzativa, viene elencata quella riferita agli intervenuti mutamenti organizzativi a livello di ente, a significare che l'organizzazione non può essere di natura statica, ma collegata dinamicamente alle esigenze ed ai progetti da realizzare da parte della singola amministrazione.

L'art. 15, comma 5, del C.C.N.L. del 1° aprile 1999 ha dunque consentito l'incremento delle risorse annualmente disponibili proprio per realizzare tale finalità.

L'Ispettorato contesta altresì la mancata riduzione del fondo ex art. 15, comma 1, lett. l) del C.C.N.L. del 1° aprile 1999 in seguito al trasferimento del personale A.T.A. (pagina 23 della Relazione ispettiva).

Com'è noto, ai sensi dell'art. 8 della L. n. 124/1999, il personale A.T.A. degli istituti e scuole statali di ogni ordine e grado dipendente dagli enti locali in servizio nelle istituzioni scolastiche statali è stato trasferito nei ruoli del personale A.T.A. statale a far data dal 1° gennaio 2000.

Si osserva al riguardo che il vigente C.C.N.L. non contiene alcuna disposizione relativamente alla rideterminazione del fondo in occasione del trasferimento di personale, contrariamente a quanto avviene, ad esempio nell'area dei dirigenti, ove l'art. 26, comma 1, lettera f), prevede la rideterminazione del fondo per la retribuzione di posizione (in particolare la rideterminazione in aumento presso l'ente di destinazione, e quindi, in via di interpretazione, la contestuale riduzione presso l'ente di provenienza)

in caso di trasferimento di personale a seguito di attuazione di processi di decentramento e delega di funzioni.

Ciò ha fatto ritenere da più parti che nessuna decurtazione andasse effettuata in occasione del suddetto trasferimento del personale A.T.A. dai Comuni allo Stato, proprio alla luce del fatto che, in tale circostanza, nessuna previsione di legge o contrattuale ha disposto in tal senso.

L'Ispektorato assume che la disposizione pretesamente violata sia quella citata nell'ambito della risoluzione dell'A.Ra.N. richiamata nella Relazione, in specie l'art. 15, comma 1, lett. l), del C.C.N.L. del 1° aprile 1999, ben si può osservare come la stessa sia clausola che prescrive la possibilità di incrementare il fondo attraverso la ricomputazione, nello stesso, delle somme connesse al salario accessorio del personale trasferito agli enti del comparto a seguito di trasferimento e/o delega di funzioni, ma non costituisce, certamente e ad ogni evidenza, disposizione contrattuale che possa legittimare un corrispondente decremento economico del fondo a fronte del trasferimento ad altre amministrazioni del personale in servizio. Se tale criterio il sistema contrattuale avesse inteso esplicitare non avrebbe avuto alcuna difficoltà ad esprimerlo chiaramente, ma tale previsione negoziale non sussiste giuridicamente, ciò che determina l'impossibilità, per l'Amministrazione Comunale, di procedere ad arbitrarie decurtazioni del fondo a fronte di cessazione dal servizio di personale dipendente per trasferimento ad altre amministrazioni. Se così fosse, infatti, tutte le volte che l'ente assumesse personale dipendente o tutte le volte che personale dipendente cessasse dal rapporto di lavoro presso l'Amministrazione, si verrebbero a determinare i presupposti per, rispettivamente, incrementare o decrementare il fondo, in assenza di clausole contrattuali che legittimino tale comportamento. Si ritiene, viceversa, che l'entità del fondo di alimentazione del salario accessorio del personale dipendente sia soggetto ad un principio di sostanziale invarianza quantitativa della sua entità costitutiva, se non per particolari situazioni espressamente prescritte dalla norma contrattuale, tra le quali, ai sensi della disposizione regolatrice di cui all'art. 15, comma 5, del C.C.N.L. del 1° aprile 1999, l'incremento di servizi esistenti, l'attivazione di nuovi servizi o l'integrazione di nuovi posti in dotazione organica. A ben vedere, infatti, il sistema contrattuale non prevede alcuna ipotesi riduttiva del fondo, anche al fine di non determinare improvvise e pericolose decurtazioni a fronte di bisogni di salario accessorio non sempre e solo connessi al livello quantitativo di personale dipendente, bensì correlati alle particolari modalità di fornitura della prestazione (vedasi, ad esempio, tutto il regime indennitario: indennità di turno, di rischio, di disagio, etc.) funzionali ai servizi erogati o da erogare. Non pare sussistere, infatti, nell'ambito del vigente sistema contrattuale, alcun principio di diretta connessione tra entità del personale dipendente in servizio ed entità delle risorse computabili sul fondo, ciò che determinerebbe, ad ogni evidenza, un dinamico ricalcolo delle risorse compositive del fondo ogni qual volta venisse a verificarsi, per assunzione o cessazione di personale, una variazione del livello quantitativo del personale in servizio in un dato momento storico. Vero è, viceversa, che il contratto collettivo nazionale di lavoro si preoccupa di non abbassare la soglia costitutiva del fondo proprio in ragione delle dinamiche di gestione delle risorse umane, che potrebbero, pur ad entità diminuita di personale in servizio, richiedere maggiori oneri a titolo di salario accessorio proprio in virtù delle particolari esigenze di gestione dei servizi gestiti.

Non è un caso, infine, che, sulla questione, le stesse Organizzazioni Sindacali nazionali di categoria abbiano assunto una formale posizione al riguardo, come risulta dalle

comunicazioni allegate al presente atto, che attengono proprio alla posizione sindacale formalizzata in ordine alla pretesa riduzione dei fondi di alimentazione del salario accessorio del personale dipendente dagli enti locali a seguito del trasferimento del personale A.T.A. (cfr. documento in calce).

Quanto alla segnalata irregolarità inerente il riconoscimento dell'indennità di disagio per gli operatori dei servizi sociali e per gli addetti Referenti di sede per il Servizio di Prevenzione e Protezione di cui al D.Lgs. n. 626/1994, valutando l'Ispettorato più corretto, in quest'ultimo caso, ascrivere il trattamento incentivante alla particolare responsabilità (art. 17, co. 2, lett. f) del C.C.N.L. dell'1° aprile 1999 (pagina 26 della Relazione ispettiva), si osserva quanto segue.

Com'è noto, l'indennità di disagio tutela e ristora economicamente situazioni lavorative che implicano modalità operative che determinano un particolare disagio per il lavoratore, cioè specifiche modalità lavorative che danno luogo ad un particolare onere, ad uno specifico peso nel loro svolgimento, con valutazione assoluta o, più generalmente, comparativa con altre posizioni lavorative.

Si tratta dunque di una voce del salario accessorio la cui disciplina è demandata per molti aspetti alla contrattazione decentrata integrativa, a partire dallo stesso ammontare dell'indennità che non viene determinata in una misura prefissata a livello nazionale, ma è definita nei contesti dei singoli enti dagli accordi decentrati.

La contrattazione collettiva di livello nazionale si limita a prevedere la fattispecie nell'art. 17, comma 1, lettera e), disponendo che possa essere erogata al personale appartenente alle categorie A, B e C per compensare l'esercizio di attività svolte in condizioni particolarmente disagiate.

In sede di contrattazione decentrata si definisce quindi l'ammontare dell'indennità che può essere diversificata in relazione alla categoria di appartenenza e alla particolare condizione di disagio in cui è resa la prestazione lavorativa;

Sostanzialmente il Comune di Fano ha ritenuto che l'indennità di disagio possa essere erogata al personale sopra indicato in quanto riferita alla ristorazione del pregiudizio relativo alla particolare condizione di difficoltà e disagio che contraddistingue una prestazione lavorativa resa in rapporto a particolari tipologie di utenza e/o in presenza di particolari criticità operative.

La valutazione delle condizioni cui correlare l'indennità di disagio alle diverse tipologie di attività prestata, così come previsto dai C.C.N.L. vigenti, rimane di esclusiva competenza dell'ente e lasciata all'autonoma determinazione delle parti in sede di contrattazione decentrata, sulla quale si ritiene non possa essere operata alcuna interferenza.

In ordine all'istituto delle progressioni economiche orizzontali, la Relazione ispettiva ravvisa una alterazione del criterio meritocratico che deve orientarne l'applicazione nella clausola dell'art. 2 del C.C.D.I. del 1° settembre 2002 che prevede: "I cessati dall'1.1.01 conseguono la successiva progressione economica in deroga ai contingenti stabiliti annualmente purché la relativa valutazione nell'anno di cessazione sia complessivamente almeno uguale alla sufficienza" (pagina 27 della Relazione ispettiva).

Sul punto preme rilevare in primo luogo che:

- la disposizione richiamata si riferisce propriamente ai criteri di individuazione dei contingenti di personale che, annualmente, possono essere ammessi a progressione;
- la stessa non altera in alcun modo la natura selettiva e meritocratica del percorso applicativo dell'istituto.

In merito, si richiama la disposizione dell'art. 5 del C.C.N.L. del C.C.N.L. del 31 marzo 1999 che regola l'istituto:

1. All'interno di ciascuna categoria è prevista una progressione economica che si realizza mediante la previsione, dopo il trattamento tabellare iniziale, di successivi incrementi economici secondo la disciplina dell'art. 13.
2. La progressione economica di cui al comma 1 **si realizza nel limite delle risorse disponibili nel fondo previsto dall'art. 14, comma 3** e nel rispetto dei seguenti **criteri**: (*Omissis*).

Dalla formulazione della disposizione si evincono i seguenti elementi:

- la progressione economica infracategoriale può avvenire esclusivamente nel limite delle risorse specificamente destinate all'istituto e, quindi, nell'ambito del fondo costituito per corrispondere gli incrementi retributivi collegati alla progressione economica nella categoria previsto dall'art. 17, comma 2, punto b), del C.C.N.L. del 1° aprile 1999;
- l'ammissione del dipendente alla progressione economica infracategoriale è condizionata e subordinata esclusivamente al conseguimento di una valutazione positiva in rapporto ai criteri indicati dal citato comma 2 dell'art. 5, suscettibili di completamento ed integrazione in sede di contrattazione decentrata integrativa;
- la progressione economica orizzontale deve caratterizzarsi per la selettività e meritocraticità della valutazione operata sulla base dei citati criteri, ma non implica alcuna comparazione valutativa dei dipendenti che concorrono alla progressione;
- stante la limitatezza delle risorse del fondo appositamente costituito, l'Ente, come già ricordato, può integrare i criteri che regolano l'istituto, al fine di assicurare che il numero dei dipendenti ammessi a progressione mantenga la compatibilità economica degli oneri implicati rispetto all'importo delle risorse stanziato.

La disposizione richiamata, pertanto, si limita a definire un criterio che orienta la determinazione dei contingenti del personale ammessi a progressione, senza in alcun modo incidere sui canoni di selettività e meritocraticità regolarmente praticati dal Comune di Fano nell'applicazione dell'istituto, che sono appunto pienamente confermati dalla disposizione su cui si appunta il rilievo, nella parte in cui ribadisce "purché la relativa valutazione nell'anno di cessazione sia complessivamente almeno uguale alla sufficienza". Il significato di tale espressione può chiarirsi assumendo a riferimento le schede valutative allegate al C.C.D.I. del 19 gennaio 2001.

Dalle stesse si evince infatti che, per la categoria C il punteggio minimo per accedere a progressione è pari a 56/80 e, quindi, la "sufficienza" si attesta su un valore di 7/10 che, nella gamma delle valutazioni possibili, corrisponde al livello "buono". Quindi il punteggio minimo si attesta già su un livello di eccellenza.

Analogo ordine di considerazioni può ripetersi per la categoria A (punteggio minimo per accedere a progressione: 35/50), B (punteggio minimo per accedere a progressione: 42/60) e per la categoria D (punteggio minimo per accedere a progressione: 84/120).

In più, per la categoria C, la valutazione è operata in relazione ai seguenti otto fattori:

1. impegno profuso;
2. qualità del lavoro;
3. flessibilità dimostrata;
4. adattamento organizzativo;
5. capacità relazionale;
6. risultati raggiunti;
7. capacità innovativa;
8. maturazione professionale.

rispetto ai quali può essere espressa la seguente gamma di valutazioni:

- insufficiente (punti 1)
- scarso (punti 2)
- sufficiente (punti 5)
- buono (punti 7)
- distinto (punti 8)
- ottimo (punti 10)

per cui il conseguimento del sopra richiamato punteggio minimo di 56, ammette a progressione esclusivamente il dipendente che, mediamente, abbia conseguito la valutazione di "buono" (7 punti) in quanto, ad esempio, già la valutazione di un fattore in termini di "scarso", richiede necessariamente, perché il dipendente sia ammesso a progressione, il conseguimento, quanto meno, del giudizio di "distinto" in almeno altri cinque fattori e di "buono" negli altri due. Tale ordine di considerazioni potrebbe ripetersi, pur nella varianza, per numero e tipologia, dei fattori di valutazione e del punteggio minimo di accesso alla progressione, per gli altri percorsi di progressione infracategoriale (Cat. A, B e D).

Peraltro preme richiamare che, già per il personale cessato dal 1° gennaio 2003, la previsione dell'art. 8 del C.C.D.I. del 14 giugno 2007 **accresce la selettività** della disposizione in esame, prevedendo oltre alla sufficienza, che, inderogabilmente, nessuna delle valutazioni espresse per i singoli fattori sia qualificata come "scarso" e/o "insufficiente".

Non può pertanto condividersi l'assunto di tono apodittico, contenuto nella Relazione ispettiva, per cui si avrebbe un'alterazione del criterio meritocratico nell'applicazione dell'istituto in esame.

Rilievi riferiti all'art. 5 del C.C.D.I. del 1° settembre 2002, che disciplina il trattamento indennitario del personale appartenente al Corpo di Polizia Municipale (pagine da 28 a 32 della Relazione ispettiva).

Per quanto attiene, preliminarmente, al rilievo mosso dalla Relazione ispettiva inerente alla pretesa incumulabilità di particolari indennità ed emolumenti economici a favore del personale dell'area di vigilanza, si rileva che, allo stato, non sussiste alcuna espressa preclusione contrattuale al riguardo, né potrebbe essere altrimenti, in quanto tali emolumenti (indennità di rischio, di disagio, di turno e di vigilanza) sono giuridicamente finalizzati al ristoro economico di presupposti del tutto diversi, con possibilità, tuttavia, di coesistenza, ove vi siano le condizioni contrattualmente definite.

La complessità dei compiti assegnati ai Corpi di Polizia Municipale si riflette anche sulla disciplina delle voci di salario accessorio che possono essere riconosciute al personale dell'area vigilanza.

La contrattazione collettiva riserva innanzitutto una specifica indennità al personale dell'area vigilanza, distinguendo tra chi svolge le funzioni previste dall'art. 5 della legge n. 65 del 1986, la quale riconosce la voce accessoria nell'importo più elevato e il restante personale che, pur non esercitando tali funzioni, è comunque assegnato al Corpo di Polizia Municipale e beneficia dell'emolumento nella misura ridotta.

Si riporta di seguito l'art. 5 della legge n. 65/1986, al fine di evidenziare a quali tipologie di funzioni si fa espresso riferimento, le quali afferiscono solamente ad una parte delle funzioni che il personale dell'area di vigilanza può essere tenuto a svolgere:

"5. Funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale, di pubblica sicurezza.

1. Il personale che svolge servizio di polizia municipale, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei limiti delle proprie attribuzioni, esercita anche:

a) funzioni di polizia giudiziaria, rivestendo a tal fine la qualità di agente di polizia giudiziaria, riferita agli operatori, o di ufficiale di polizia giudiziaria, riferita ai responsabili del servizio o del Corpo e agli addetti al coordinamento e al controllo, ai sensi dell'articolo 221, terzo comma, del codice di procedura penale;

b) servizio di polizia stradale, ai sensi dell'articolo 137 del testo unico delle norme sulla circolazione stradale approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, numero 393;

c) funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza ai sensi dell'articolo 3 della presente legge.

2. A tal fine il prefetto conferisce al suddetto personale, previa comunicazione del sindaco, la qualità di agente di pubblica sicurezza, dopo aver accertato il possesso dei seguenti requisiti:

a) godimento dei diritti civili e politici;

b) non aver subito condanna a pena detentiva per delitto non colposo o non essere stato sottoposto a misura di prevenzione;

c) non essere stato espulso dalle Forze armate o dai Corpi militarmente organizzati o destituito dai pubblici uffici.

3. Il prefetto, sentito il sindaco, dichiara la perdita della qualità di agente di pubblica sicurezza qualora accerti il venir meno di alcuno dei suddetti requisiti.

4. Nell'esercizio delle funzioni di agente e di ufficiale di polizia giudiziaria e di agente di pubblica sicurezza, il personale di cui sopra, messo a disposizione dal sindaco, dipende operativamente dalla competente autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza nel rispetto di eventuali intese fra le dette autorità e il sindaco.

5. Gli addetti al servizio di polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza possono, previa deliberazione in tal senso del consiglio comunale, portare, senza licenza, le armi, di cui possono essere dotati in relazione al tipo di servizio nei termini e nelle modalità previsti dai rispettivi regolamenti, anche fuori dal servizio, purché nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza e nei casi di cui all'articolo 4. Tali modalità e casi sono stabiliti, in via generale, con apposito regolamento approvato con decreto del Ministro dell'interno, sentita l'Associazione nazionale dei comuni d'Italia. Detto regolamento stabilisce anche la tipologia, il numero delle armi in dotazione e l'accesso ai poligoni di tiro per l'addestramento al loro uso."

Come si vede dal riportato sistema dispositivo, l'indennità funzionale dell'area di vigilanza è strettamente correlata all'esercizio delle funzioni di cui all'art. 5 della legge-quadro n. 65/1986, pertanto la lettura combinata delle disposizioni porta a ritenere corretta un'attuazione delle stesse come segue:

- l'indennità funzionale in misura maggiore (€ 1.110,84 annui lordi ripartiti per 12 mesi) deve essere riconosciuta a fronte dell'esercizio delle funzioni di polizia

giudiziaria, di polizia stradale ed ausiliarie di pubblica sicurezza, indipendentemente dal loro esercizio congiunto, nel senso che tale misura economica deve essere erogata anche a fronte dell'esercizio di una sola delle funzioni indicate dalla legge, posto che la norma contrattuale non prevede espressamente l'esercizio di tutte le funzioni indicate dalla legge;

- l'indennità funzionale in misura minore (€ 780,30 annui lordi ripartiti per 12 mesi) deve essere riconosciuta a fronte del mancato esercizio delle funzioni di polizia giudiziaria, di polizia stradale ed ausiliarie di pubblica sicurezza, in altri termini nei casi in cui l'operatore non eserciti effettivamente alcuna di tali funzioni, ma svolga, ad esempio, funzioni di polizia amministrativa connesse all'accertamento di violazioni amministrative in ambiti di intervento diversi da quelli propri del codice della strada e del testo unico di pubblica sicurezza.

Appare di tutta evidenza, pertanto, come l'emolumento in questione attenga all'esercizio di determinate funzioni di polizia riconosciute o riconoscibili all'area della vigilanza urbana, situazione fattuale e giuridica del tutto diversa dalle circostanze di disagio (o di rischio), che ben possono sussistere a prescindere ed indipendentemente dall'esercizio di determinate funzioni piuttosto che di altre, trattandosi, quindi, di emolumenti che non possono ritenersi, per alcun motivo, sovrapponibili, in quanto ontologicamente volti a ristorare economicamente eventi del tutto diversi ed indipendenti tra loro.

Non pare superfluo ricordare che la suddetta e diversificata indennità quanto ad importo a seconda delle funzioni svolte cessa di essere corrisposta nel caso in cui il dipendente non svolga più le specifiche mansioni cui è correlata l'indennità, a seguito, ad esempio, del mutamento delle mansioni, ferma restando la collocazione del dipendente nell'ambito della stessa area di vigilanza, ovvero a seguito di una modifica del profilo professionale di appartenenza con correlata assegnazione a diverso servizio/settore dell'amministrazione.

Una delle problematiche che si pongono frequentemente in sede di contrattazione collettiva decentrata riguarda la possibilità di cumulare questa voce accessoria con una o più delle indennità che sono destinate a ristorare il dipendente che, nello svolgimento delle sue mansioni, sia esposto a particolari fonti di rischio, ovvero operi in condizioni disagiate.

In merito, preme tuttavia rilevare che, ove si analizzi con attenzione l'attuale ordinamento, le indennità di rischio e di disagio sono certamente cumulabili per il personale di vigilanza, posto che hanno finalità del tutto diversificate e tra di loro estranee, in particolare:

- l'indennità di rischio tutela e rista economicamente situazioni lavorative pregiudizievoli alla salute ed all'integrità psico-fisica dell'operatore. Quello che rileva per la concessione di questa indennità è l'ambiente e le condizioni di lavoro che determinano una esposizione del dipendente particolarmente nociva per la salute;
- l'indennità di disagio, invece, tutela e rista economicamente situazioni lavorative che non determinano danno all'integrità fisica, psichica o della salute del lavoratore, bensì modalità operative che determinano un particolare disagio per il lavoratore, cioè specifiche modalità lavorative che danno luogo ad un particolare onere, ad uno specifico peso nel loro svolgimento, con valutazione assoluta o, più generalmente, comparativa con altre posizioni lavorative, come sopra cennato. E' una voce del salario accessorio la cui disciplina è demandata per molti aspetti alla

contrattazione decentrata integrativa, a partire dallo stesso ammontare dell'indennità che non viene determinata in una misura prefissata a livello nazionale, ma è definita nei contesti dei singoli enti dagli accordi decentrati.

La contrattazione collettiva di livello nazionale si limita a prevedere la fattispecie nell'art. 17, comma 2, lettera e), del C.C.N.L. del 1° aprile 1999, disponendo che possa essere erogata al personale appartenente alle categorie A, B e C per compensare l'esercizio di attività svolte in condizioni particolarmente disagiate.

In sede di contrattazione decentrata si definisce l'ammontare dell'indennità che può essere diversificata in relazione alla categoria di appartenenza e alla particolare condizione di disagio in cui è resa la prestazione lavorativa;

- l'indennità di turno, è invece disciplinata dall'art. 22 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000. Tale articolo stabilisce che "gli enti, in relazione alle proprie esigenze organizzative o di servizio funzionali, possono istituire turni giornalieri di lavoro. Il turno consiste in un'effettiva rotazione del personale in prestabilite articolazioni giornaliere. Le prestazioni lavorative svolte in turnazione, ai fini della corresponsione della relativa indennità, devono essere distribuite nell'arco del mese in modo tale da far risultare una distribuzione equilibrata e avvicinata dei turni effettuati in orario antimeridiano, pomeridiano e, se previsto, notturno, in relazione alla articolazione adottata nell'ente". Lo stesso articolo statuisce, poi, una differente misura di maggiorazione della tariffa oraria, a seconda che il turno ricada in fascia diurna notturna, festiva, oppure notturna e festiva insieme. L'indennità in questione rappresenta una voce retributiva prevista per particolari categorie di dipendenti, che eseguono la prestazione lavorativa mutando, periodicamente e con regolarità, l'orario di servizio e, pertanto, con maggiore disagio rispetto ad altre categorie di lavoratori. In senso conforme la costante giurisprudenza amministrativa per la quale l'indennità in argomento è finalizzata a compensare il disagio del dipendente correlato alla mera possibilità che egli sia chiamato ad espletare il servizio in orari diversi da quelli previsti in via ordinaria per i pubblici dipendenti; pertanto, poiché il detto disagio è riferibile in maniera complessiva e generalizzata al mero fatto dell'assoggettamento del servizio al regime della turnazione, l'indennità spetta anche nel caso in cui il turno ricada nella fascia oraria di normale servizio (TAR Reggio Calabria, 31.10.2002, n. 1524; TAR Lecce n. 698 del 12/8/99; TAR Veneto, n. 336 del 16/3/99; TAR Lecce n. 140 del 21 febbraio 1997).

La valutazione delle condizioni cui correlare l'indennità di disagio alle diverse tipologie di attività prestata, così come previsto dai C.C.N.L. vigenti, rimane di esclusiva competenza dell'ente e lasciata alla libera determinazione delle parti in sede di contrattazione decentrata, sulla quale si ritiene non può essere operata alcuna interferenza.

Al riguardo, l'art. 5 del C.C.D.I. del 1 settembre 2002 lascia chiaramente intendere i presupposti di carattere organizzativo che, nel Comune di Fano, giustificano l'attribuzione del trattamento indennitario, al punto che vale la pena di riprodurre la disposizione:

"Si istituisce, a far data dalla stipula del presente contratto di lavoro, il servizio pronta disponibilità, finalizzato al reperimento di personale disponibile a sostituzioni urgenti, eccezionali ed imprevedibili comunque non legate ad assenze per ferie o riposi."

Si tratta dunque di un servizio di disponibilità a chiamata per servizi urgenti, imprevedibili ed eccezionali, che viene remunerato per il particolare disagio che comporta l'assoluta impossibilità di programmare la necessità dell'intervento e che non

va a interferire, quanto a presupposti applicativi, né con il trattamento economico del turno né con l'indennità di reperibilità.

Non contrasta con il turno in quanto, per espressa previsione dell'art. 22, comma 1, del C.C.N.L. del 14 settembre 2000, il turno consiste in una effettiva rotazione del personale in prestabilite articolazioni giornaliere dell'orario di lavoro, circostanza che non ricorre nella fattispecie in esame in quanto il dipendente può essere chiamato, in modo non preventivato né preventivabile, "a sostituzioni urgenti, eccezionali ed imprevedibili comunque non legate ad assenze per ferie o riposi".

Non interferisce con l'istituto della reperibilità, previsto dall'art. 23 del C.C.N.L. del 14.9.2000 per determinate aree di attività degli enti in cui, per particolari esigenze di funzionamento, sia necessario istituire un servizio di pronto intervento degli addetti, al di fuori del normale orario di servizio.

In questo caso, invece, il servizio è ordinariamente coperto dalla turnazione e la chiamata in servizio del dipendente è circoscritta ai casi, del tutto eccezionali e non connessi all'ordinario funzionamento del servizio, in cui si determini l'urgenza di una sostituzione.

Parimenti contestata è l'indennità per servizio notturno nelle fasce orarie 0/6 e 1/7, che viene qualificata dall'Ispettorato quale duplicato dell'indennità di turno notturno già prevista dall'art. 22, comma 5, del C.C.N.L. del 14 settembre 2000.

In questo caso, in pratica, viene dato per assunto che la prestazione lavorativa degli addetti alla Polizia Municipale debba necessariamente essere articolata in turni, perché essa deve essere prestata per tutte le ore del giorno e per tutti i giorni della settimana.

In realtà, a differenza delle Forze Armate (Carabinieri e Polizia di Stato), chiamate a garantire l'ordine pubblico in ogni momento della giornata, l'esercizio delle funzioni di Polizia Municipale è determinata dai singoli enti locali secondo le proprie necessità, non sussistendo alcun obbligo giuridico di predisporre un servizio in tutte le ore del giorno e per tutti i giorni della settimana.

Si consideri anche che il Comune di Fano, per le significative carenze di organico dovute ad un notevole sottodimensionamento numerico del personale, non è mai riuscito a garantire in modo sistematico un servizio di turnazione per la fascia oraria serale.

Difatti, negli anni antecedenti al 2005 il numero degli addetti era notevolmente distante anche dai parametri numerici minimi individuati dalla citata L.R. n. 38/1988 (art. 7: 1 addetto per ogni 1.000 abitanti) con organici inferiori a tale parametro obiettivo di numerose unità.

L'articolazione oraria del personale della Polizia Municipale, negli anni presi a riferimento nella Relazione ispettiva, era la seguente: 07,30-02,00 (osservando che il terzo turno 20,00-02,00 è effettuato non continuativamente nel corso dell'anno).

Pertanto, la scelta dell'arco di tempo giornaliero in cui è garantita la funzionalità della struttura adibita all'esercizio della funzione di polizia locale, nonché la scelta delle tipologie di orario mediante le quali coprire tale fascia temporale, sono frutto della libera determinazione dell'Ente, tenuto conto della dotazione numerica del personale in servizio.

Del resto la stessa disposizione dell'art. 22 del C.C.N.L. del 14 settembre 2000, nella consapevolezza della maggiore gravosità che, dal punto di vista organizzativo e del disagio degli addetti, implica la turnazione notturna, prevede "2. Le prestazioni lavorative svolte in turnazione, ai fini della corresponsione della relativa indennità,

devono essere distribuite nell'arco del mese in modo tale da far risultare una distribuzione equilibrata e avvicinata dei turni effettuati in orario antimeridiano, pomeridiano e, **se previsto**, notturno, in relazione alla articolazione adottata nell'ente.", rafforzando quindi quanto si sostiene, ossia che l'estensione della turnazione alla fascia oraria notturna è ampiamente facoltizzata e ascritta, quindi, alla valutazione organizzativa degli enti, proprio in considerazione dell'impegno finanziario e organizzativo da parte dell'Ente e del maggior disagio per gli addetti che la stessa comporta.

Muovendo da tale considerazione, il Comune di Fano ha dunque inteso erogare una indennità di disagio al personale addetto alla turnazione notturna sul presupposto del carattere sperimentale dell'attivazione della turnazione notturna e della non ordinarietà di tale particolare modulo di articolazione dell'orario di servizio, limitandone l'erogazione ai dipendenti disponibili a partecipare alla sperimentazione e, quindi, a prestare servizio nelle fasce 0/6 e 1/7 (l'art. 5 del C.C.D.I. citato prevede infatti, testualmente, "dalla data di sottoscrizione del presente contratto, in via sperimentale e sino al 31.12.2002 e comunque per non più di 15 servizi, è istituita l'indennità di Polizia Locale per il servizio notturno 0-6/1-7."), proprio sull'assunto che si trattava di un modulo che non corrispondeva alla turnazione usuale, non prevista ordinariamente nella fascia notturna. A tutt'oggi la turnazione notturna mantiene nell'Ente carattere di assoluta eccezionalità e non è istituita in modo sistematico.

Tali compensi incentivanti corrispondono dunque, nella sostanza, alle forme di incentivazione previste originariamente dall'art. 33 DPR 333/1990 secondo cui l'articolazione e la flessibilizzazione degli orari rientrava tra i fattori rilevanti ai fini della disciplina dei compensi incentivanti la produttività.

Ciò evidenzia comunque che determinate forme di flessibilizzazione degli orari, adeguatamente regolamentate e temporalmente circoscritte sono da sempre considerate attendibili indicatori di "miglioramento" della prestazione in una considerazione di tipo "quantitativo" del servizio.

A tal proposito è vero che il vigente C.C.N.L. non prevede espressamente alcuna forma di compenso specifico per simili fattispecie, tuttavia una tale forma di remunerazione può essere interpretata nel quadro dell'art. 15, comma 2, lettera e) che parla di compensi per l'esercizio di attività svolte in condizioni di particolare disagio.

Un'interpretazione estensiva di tale norma consente di considerare questo tipo di prestazione resa in fascia notturna come una limitata forma di flessibilizzazione nell'orario sulla falsariga della flessibilizzazione dell'orario di apertura degli uffici che il DPR 333/1990 considerava tra le iniziative finalizzate al conseguimento di più elevati livelli di efficienza ed efficacia dei servizi istituzionali.

Un ulteriore rilievo, attinente alla dubbia legittimità della coesistenza delle indennità di disagio e di turno, è mosso dalla Relazione ispettiva con riferimento all'erogazione di una indennità di disagio correlata ad attività straordinarie attribuite al personale dell'area di vigilanza. Si tratta dell'indennità per servizio scorta imbarcazioni, volta a ristorare servizi svolti con modalità operative del tutto peculiari e che spesso devono essere prestati in condizioni climatiche e stradali critiche e dell'indennità per il servizio di presidio a tombole e/o a giochi a premio quando sia prevista la presenza di un delegato del Sindaco.

Si evidenzia che, in entrambi i casi, agli oneri finanziari necessari per l'erogazione dei suddetti compensi l'Amministrazione fa interamente fronte attraverso i contributi versati dai privati e acquisiti dall'Ente in base ad apposito Regolamento e relativo tariffario

(approvati con deliberazione della Giunta municipale n.30/2000 – 127/2003 – 85/2005 - 378/2007).

Tali prestazioni sono sicuramente diverse rispetto a quelle effettuate ordinariamente (pur nella loro variabilità) e disagiate condizioni stante il particolare tipo di utenza e/o di condizioni climatiche particolarmente avverse.

E' quindi evidente che in questo caso non è remunerata con più voci di salario accessorio la medesima situazione.

Non si eroga l'indennità di disagio e di turno a fronte di una medesima articolazione di orario di lavoro, ma si erogano due indennità perché gli eventi richiedono prestazioni lavorative diverse con particolare condizione di difficoltà e disagio identificate dalla contrattazione decentrata in eventi limitati, ben identificati e certamente connotati dal livello di "non ordinarietà" per condizioni ed utenza.

Rilievo in ordine alla violazione del principio di onnicomprensività per effetto del riconoscimento di compensi atipici: partecipazione a commissioni varie e assistenza alle commissioni consiliari (pagine da 32 a 40 della Relazione ispettiva).

Il principio di onnicomprensività invocato nella Relazione ispettiva (nei limiti di applicabilità dello stesso) **attiene al personale dirigente, ma non riguarda il personale non dirigente.**

Per quanto attiene al personale dirigente, per una attenta ricostruzione della problematica, occorre riportare quanto prevede l'art. 26, comma 1, lettera e) del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999 rubricato "Finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato" tra le cui componenti figurano, tra le altre: "le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano alla incentivazione della dirigenza, quali quelle di cui all'art. 37 del presente C.C.N.L. (i.e. norme per gli enti provvisti di Avvocatura), e all'art. 18 della legge 104/1994 e successive modificazioni ed integrazioni".

Si rileva, fin da subito, che la formulazione della lettera e) riportata non riveste carattere esaustivo o l'enunciazione di una elencazione tassativa, limitandosi il tenore della norma semplicemente a nominare alcune delle componenti che legittimamente possono far parte della costituzione del fondo dell'area della dirigenza.

Unico presupposto legittimante per l'inserimento di tali somme tra le risorse da utilizzare per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti è ovviamente un presupposto di tipo legislativo.

E' dall'attenta rilettura della dichiarazione congiunta che viene chiarito esattamente cosa le parti intendessero specificare, e cioè che "le risorse per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato derivanti dall'art. 26, comma 1, lett. e) del C.C.N.L. del 23.12.1999 ricomprendono...".

Anche il tenore del verbo utilizzato, e cioè, "ricomprendono" è assolutamente esplicativo, specificando in maniera ancora più chiara, laddove ve ne fosse bisogno, che tali risorse costituiscono una componente del fondo fin dall'entrata in vigore del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999. Una lettura che dovesse portare ad una diversa interpretazione sarebbe del tutto fuorviante rispetto al dettato negoziale.

La retribuzione del pubblico dipendente - ed in particolare del dirigente - rappresenta il corrispettivo di una prestazione lavorativa, e costituisce l'oggetto principale dell'obbligazione del datore di lavoro pubblico che l'articolo 24 del Testo Unico in

materia di pubblico impiego annovera come trattamento economico remunerativo di "tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto" dalla disciplina normativa (rectius contrattuale) "nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa", stabilendo che "i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza", volendo trattenere all'interno delle voci contrattuali relative al trattamento economico accessorio ogni ulteriore funzione attribuita con connessa responsabilità.

A prima vista, quindi il trattamento economico deve compensare l'attività prestata dal lavoratore in ossequio diretto con l'articolo 36 dalla Costituzione che testualmente recita: "il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa".

Con queste premesse è riscontrabile che la retribuzione può variare in funzione delle responsabilità, del bilanciamento tra prestazione richiesta e risultato atteso, tra una negoziazione collettiva e una posizione individuale in aderenza al singolo profilo ricoperto o incarico assunto.

E si spiega così perché nella contrattualistica pubblica la retribuzione è composta da una serie di emolumenti che compongono lo stipendio in godimento, ripartito tra trattamento economico fondamentale (c.d. parte fissa) e trattamento economico accessorio (c.d. parte variabile), con l'obiettivo di corrispondere al lavoratore uno stipendio per la prestazione resa, subordinata all'effettivo svolgimento di compiti prestabiliti e collegati ad obiettivi di risultato (e a compiti di responsabilità) ai quali rapportare la parte retributiva variabile direttamente legata al complesso delle attività eseguite ed oggettivamente conferite.

Ne consegue che la remunerazione delle prestazioni fornite deve trovare riscontro immediato nelle voci stipendiali e ogni attività svolta nell'interesse dell'ente di appartenenza si intende retribuita all'interno del trattamento economico che risulta onnicomprensivo di ogni ulteriore incarico non strettamente connesso con le funzioni assunte (ergo incarichi aggiuntivi), ed è proprio questo il punto fermo che il Consiglio di Stato (Commissione Speciale per il Pubblico Impiego) con parere 4 maggio 2005, n. 173 intende dare risposta.

La questione parte dalla volontà di dare una corretta applicazione al regime di onnicomprensività del trattamento economico enunciato, per la dirigenza, dall'art. 24 del D.Lgs. n. 165/2001 nello specifico per gli incarichi conferiti e individuati in tre distinte tipologie (che trovano nella retribuzione di posizione e di risultato la parte variabile):

- a) incarichi conferiti "in ragione dell'ufficio";
- b) incarichi conferiti "su designazione" dell'Amministrazione di servizio;
- c) incarichi "comunque" conferiti dall'Amministrazione di appartenenza.

La prima ipotesi "ossia agli incarichi strettamente connessi alla pubblica funzione esercitata dal dirigente" che è la più comune e non presenta profili di incertezza nell'affermare che la prestazione costituisce una emanazione dei compiti attribuiti al profilo ricoperto, cioè strumentali all'esercizio della funzione "il cui svolgimento può, fra l'altro, riflettersi direttamente sul raggiungimento degli obiettivi assegnati al medesimo dirigente", perché espressione di una competenza che si estende sull'attività svolta,

come l'inserimento, "negli organi di taluni enti, dei dirigenti titolari di determinate funzioni pubbliche, in applicazione di specifiche disposizioni normative" che prevedono la partecipazione ex lege del dirigente incardinandolo all'organo rappresentativo: "per tale categoria di incarichi non si sollevano dubbi... in ordine alla necessità di una rigorosa applicazione del regime di onnicomprensività".

Questo genere di incarichi consegue direttamente con la nomina, e non necessita di alcuna particolare conformazione di natura negoziale, ben potendo trovare esplicito riferimento nella contrattazione collettiva e/o nell'apposito contratto individuale proprio perché funzionale all'esecuzione dell'incarico principale.

In modo simile deve essere trattata l'ipotesi degli incarichi conferiti ai dirigenti su indicazione dell'Amministrazione di servizio per rappresentarne le istanze e/o per aderire alle richieste esterne alla stessa, e la scelta di tali compiti principalmente viene "effettuata sulla base di una valutazione discrezionale in ordine alle qualità professionali possedute dal soggetto che dovrà rappresentare l'Amministrazione stessa e curare gli interessi pubblici ad essa istituzionalmente affidati" rilevando che tali incarichi (impropriamente denominati tali) sono in realtà la diretta emanazione di compiti prettamente dirigenziali rientranti tra le normali incombenze del lavoro svolto, non attribuibili che all'organo gestionale.

Acclarato in questi termini non si può che concludere "che i relativi compensi siano assoggettati al regime dell'onnicomprendività, atteso che trattasi di attività connesse in maniera più o meno diretta al rapporto organico tra il dirigente e l'Amministrazione, della quale il predetto funzionario cura l'interesse ed esprime la volontà".

La terza tipologia è invece la più critica. Tale tipologia fa riferimento alla categoria degli incarichi "comunque" conferiti dall'Amministrazione di appartenenza che "comporterebbe il rischio di una eccessiva compressione del rapporto tra quantità e qualità della retribuzione, da un lato, ed ammontare della retribuzione, dall'altro, incidendo su un'area regolata da principi costituzionali", riprendendo le argomentazioni fatte in premessa sulla necessaria correlazione tra attività svolta e compenso percepito che deve essere "comunque" commisurato alle prestazioni rese, soprattutto ove queste sono espressione di una responsabilità che presenta profili di natura amministrativa, civile e penale la cui assunzione non può essere esente da idoneo compenso aggiuntivo.

Appare subito coerente chiarire che queste esigenze di maggior responsabilità corrispondenti al riconoscimento di una funzione aggiuntiva non può riscontrarsi in una unilaterale determinazione di compiti da parte dell'Amministrazione, magari accedendo ad incarichi che travalicano le ordinarie prestazioni dirigenziali, non perché queste prestazioni aggiuntive non siano qualificabili come dirigenziali (non potendo che ritenerle tali), ma perché tali incarichi presentano l'assunzione di competenze ulteriori e direttamente collegate a responsabilità di risultato, che in questo caso potrebbe chiamarsi di tipo "imprenditoriale" altamente diversificate per quantum e/o qualità, non accessibili nella individuazione della retribuzione di posizione, ma connessa a risultati di bilancio (maggiori economie o riduzione dei costi) o di progetto (la realizzazione di un piano, di un programma, di un opera) o la vigilanza esterna (controllo direzionale ed esecutivo).

Diversamente opinando ogni incarico risulterebbe assorbito nella retribuzione accessoria senza alcun riflesso sui parametri quantitativi e qualitativi costituzionalmente assicurati, negando il riconoscimento e quindi la retribuzione per quelle attività che diversamente l'Amministrazione concedente dovrebbe reperire nel mercato e a costi differenziati.

Il riconoscimento all'interno dell'ente di professionalità in grado di progettare o pianificare o di rivestire posti di comando, indipendentemente dalla loro posizione funzionale, è una prova che l'istituto dell'onnicomprendività non è aderente al precetto costituzionale e alla privatizzazione del rapporto, slegato dai rigidi schemi del formalismo pubblico e non ancora sdoganato dalla negoziazione del rapporto.

Non è superfluo rammentare che i canoni costituzionali dell'accesso, del buon andamento e dell'imparzialità nell'ordinamento degli uffici pubblici ha subito nel corso degli ultimi anni una interpretazione evolutiva ed estensiva nell'esegesi della norma dell'articolo 97 della Costituzione, al punto che la privatizzazione dell'impiego pubblico non può compenetrarsi con i limiti dell'inquadramento contrattuale dettagliatamente definibile, ben potendo ammettere che a fronte di incarichi aggiuntivi sia necessario riconoscere un compenso ulteriore, appunto non contrattualizzato e ad personam e pertanto non rientrante nei principi di onnicomprendività.

Leggendo l'autorevole parere della Commissione Speciale Pubblico Impiego, si distingue la terza tipologia sopradescritta in due ulteriori e separate casistiche di incarichi:

- una prima casistica da effettuarsi "tra i soggetti in possesso della qualifica dirigenziale" che "dovrebbe applicarsi il regime del onnicomprendività, in analogia a quanto già considerato con riferimento agli incarichi su designazione dell'Amministrazione di servizio", non potendo distinguere, in questo caso, una separazione tra le attività ordinariamente definibili e quelle comunque esercitabili perché strettamente connesse con la funzione dirigenziale, al punto che non esiste una differenziazione di compiti se non nella scelta del singolo soggetto chiamato a rappresentare l'ente "in conseguenza del rapporto organico esistente con l'Amministrazione";
- una seconda posizione è l'ipotesi di incarichi conferiti "intuitu personae", che prescindendo da una specifica posizione dirigenziale "atteso che l'Amministrazione, in detta circostanza, potrebbe rivolgersi anche a soggetti esterni, come ad esempio avviene per l'incarico di docenza in un corso di aggiornamento riservato al personale dipendente, ovvero anche per gli incarichi di presidente dei collegi di conciliazione di cui all'art. 7 della legge 20 maggio 1970, n. 300", si tratta di incarichi nei quali il soggetto individuato può essere un esterno alla struttura dell'ente di appartenenza, non sussistendo un diretto legame con i compiti funzionalmente assegnati e la prestazione da rendere, un incarico slegato dagli schemi strettamente negoziali e individuato fiduciarmente, con la conseguenza che l'Amministrazione ben potrebbe chiamare chiunque purché dotato di quella professionalità richiesta per il tipo di incarico (gli esempi sono indicativi di una competenza non necessariamente legata alla carica ricoperta). A rafforzare questa ultima separata posizione viene illustrato che "il soggetto incaricato esprime giudizi, opinioni, volizioni unicamente riferibili al soggetto stesso e quindi non riferibili all'Amministrazione, ancorché l'incarico venga svolto da un dirigente, a seguito della libera scelta effettuata dall'Amministrazione stessa", quasi a ricondurre la prestazione ad un'attività libero-professionale, "ossia di incarichi svolti su autorizzazione della propria Amministrazione, autorizzazione che in tali circostanze potrebbe risultare assorbita dal provvedimento di nomina", ai sensi dell'articolo 53, del D.Lgs. 165/2001, confermando che a seguito della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego la natura negoziale della prestazione permette una maggiore elasticità e dinamicità di ipotesi contrattuali in rapporto di continenza rispetto al quadro giuridico di riferimento (la contrattazione collettiva e decentrata), con la conseguenza di superare i limiti imposti dalle precedenti statuizioni pubblicistiche.

La tesi tradizionale, va saggiata alla luce dei più recenti mutamenti normativi e il rapporto è ora "regolato da un contratto di lavoro di diritto privato, imperniato sul principio della sinallagmaticità delle prestazioni delle parti" con l'incontro delle due volontà decidenti (è il paradigma dell'articolo 1321 c.c.) che "darebbe ancora maggior rilievo al principio di proporzionalità tra quantità e qualità della prestazione lavorativa e l'ammontare della retribuzione", ammettendo così lecitamente un trattamento economico aggiuntivo a cui corrisponde, necessariamente, un grado di responsabilità maggiore a seguito dell'incarico "intuitu personae", in un regime di negoziazione economica della prestazione, e cioè dell'incarico ulteriore, acquisibile liberamente sul mercato del lavoro: "non sarebbe, infatti, coerente con tale principio ammettere la possibilità che l'Amministrazione, nell'ambito di un rapporto di diritto privato, attribuisca incarichi ulteriori - non individuati, e talvolta neppure individuabili, al momento della stipula del contratto - senza la corresponsione di alcun compenso aggiuntivo".

A rafforzare questa posizione viene indicata la possibilità per il dirigente di rifiutare l'incarico, rifiuto che si "potrebbe riflettersi in senso negativo sulla valutazione dell'attività svolta e comporterebbe, altresì, un maggior costo per l'Amministrazione per i compensi da corrispondere ad un soggetto esterno", sostenendo altresì ad avviso del Ministero richiedente che "l'incongruenza di cui sopra non verrebbe superata neppure con riferimento alla disposizione dell'art. 14 del contratto collettivo di area dirigenziale sottoscritto il 5 aprile 2001 (che prevede la possibilità di corrispondere al dirigente incaricato una somma pari al 30% del compenso previsto, in considerazione dell'aggravio di lavoro conseguente all'incarico aggiuntivo), ritenendosi che in tal modo, per unilaterale volontà di una delle parti, sarebbe corrisposto per la prestazione lavorativa un compenso fortemente ridotto, in violazione del principio di proporzionalità stabilito dall'art. 36 della Costituzione".

La conclusione inevitabile è quella che il principio della onnicomprensività non può rispondere compiutamente a queste ipotesi, non potendo precludere o stabilire unilateralmente un compenso predefinito per gli incarichi aggiuntivi non direttamente connessi con i compiti d'ufficio "che il dirigente sarebbe tenuto a svolgere sia per connessione (diretta o indiretta) con i doveri d'ufficio, sia in conseguenza del possesso dello specifico "status" di dirigente" senza tradire il precetto costituzionale, e ammettere una compressione unilaterale di un diritto alla retribuzione aggiuntiva per tutti quegli incarichi che esulano agli ordinari o straordinari compiti attribuibili ai dirigenti: "in tale prospettiva non sarebbe, pertanto, coerentemente applicabile il detto principio in situazioni diverse, nelle quali l'attività svolta non possa considerarsi connessa con i compiti dell'ufficio". Pare giusto a questo proposito rilevare che la determinazione delle indennità previste nel contratto dei dirigenti pubblici, che estendendo ad esso prerogative che sono proprie del rapporto di impiego privato, nel quale, in relazione alla professionalità più elevata di chi svolge incarichi di dirigenza, è prevista una retribuzione rapportata alle funzioni svolte, viene definita attraverso una apposita negoziazione, accentuando tale aspetto partecipativo e consensuale: cioè tra parti di un rapporto contrattuale, così Consiglio di Stato, sez. VI, 23 gennaio 2004, n. 168.

La chiave di lettura sufficiente per poter dare ingresso ad un compenso aggiuntivo, oltre al trattamento accessorio o di posizione (seppure contrattualizzato e in percentuale sui limiti), può ricavarsi nella configurazione della prestazione richiesta, accertando la natura e la consistenza della stessa, cioè non definita in alcun atto negoziale tra le parti (Amministrazione e dirigente) e non rientrante tra i compiti

d'ufficio, oppure argomentando che la prestazione può legittimamente essere conferita all'esterno, ad un soggetto non appartenente all'Amministrazione, e ricavando a contrario la necessaria individuazione di un profilo professionale presente nella struttura dell'ente che possa sostituire e/o ricoprire l'incarico senza ricorrere all'esterno, potendo affidare tale compito ad un dirigente (o non necessariamente tale) che nemmeno è incardinato ad un settore preciso (magari ad un dirigente a termine o a una posizione organizzativa a contratto).

L'opzione interpretativa surriferita appare confermata dal contesto complessivo della disciplina privatizzata del rapporto di pubblico impiego, e dal rilievo costituzionale della retribuzione che non può recedere ai parametri di congruità in relazione alla qualità e quantità del lavoro svolto, specie se il lavoro viene reso per quelle attività che esulano la prestazione negoziale contrattualizzata, non potendo assorbire ogni ulteriore incarico all'interno di una voce stipendiale che deve essere coerente con i parametri di proporzionalità e ragionevolezza, ma soprattutto corrispondente alla prestazione attesa per non dare ingresso a posizioni (arbitrarie) unilaterali nel rapporto che inficiano la ratio ordinamentale del contratto di lavoro codicistico e il suo sinallagma.

Allora è opportuno *mutatis mutandis* chiarire definitivamente che le attività d'ufficio o connesse con i compiti istituzionali sono quelle che ineriscono a funzioni ordinarie e mansioni esercitate alle dipendenze dell'organo di appartenenza, e quindi soggette ad apposita remunerazione, "non potendo ritenersi assorbite nella retribuzione spettante ai dipendenti per qualunque attività compiuta in connessione con i compiti istituzionali", e secondo un orientamento giurisprudenziale tali attività "connesse con i compiti istituzionali attribuiti a ciascun dipendente sono soltanto quelle strumentali, accessorie o consequenziali ai compiti d'istituto, e cioè quelle attività che, secondo i principi di coerenza e di buona fede in base ai quali va determinato il contenuto concreto della prestazione di lavoro, costituiscono un naturale e perciò doveroso completamento di quest'ultima".

È inoltre noto che il principio di onnicomprensività del trattamento retributivo spettante al pubblico dipendente risponde all'esigenza di uniformità del trattamento economico dei dipendenti pubblici, e di globalità di previsione della relativa spesa, attenendo tuttavia allo svolgimento di compiti rientranti nei doveri d'ufficio, e per tale diretta relazione è tendenzialmente preclusa l'erogazione di compensi oltre lo stipendio e le altre componenti della retribuzione complessivamente dovuta, rilevando che "resta esclusa dal divieto di compensi ulteriori la prestazione di attività lavorativa, connessa al proprio status professionale, essenzialmente estranea ai doveri derivanti dal rapporto d'impiego, svolta sulla base di un preciso incarico affidato dall'amministrazione di appartenenza", T.A.R. Basilicata, 31 dicembre 1996, n. 364.

Non può dunque condividersi quanto sostenuto dalla Relazione ispettiva nella parte in cui argomenta che l'ambito esteso dello *jus variandi* riconosciuto al datore di lavoro pubblico esclude che si possano configurare, per il personale dipendente, compiti non riconducibili alla posizione lavorativa di adibizione, con l'unico limite, per la parte datoriale, di adibire il dipendente a mansioni equivalenti rispetto alla categoria di inquadramento. Difatti, il principio dello *jus variandi* trova legittima applicazione esclusivamente entro i limiti del rapporto di subordinazione esistente tra lavoratore e datore di lavoro ma non nei casi in cui l'attività del dipendente sia espletata, con piena autonomia professionale, quale componente o segretario verbalizzante nell'ambito di commissioni, cui istituzionalmente compete la formulazione di decisioni o pareri obbligatori e vincolanti per la stessa Amministrazione, in quanto, in tali casi, se la

designazione del dipendente trova origine e giustificazione nel vicolo contrattuale che lo lega all'Ente datore di lavoro, nondimeno l'attività che lo stesso esprime in seno all'organo collegiale è svolta al di fuori dei vincoli tipici della subordinazione - nel cui ambito si colloca appunto lo *jus variandi* - e imputata direttamente all'organo e solo in forma mediata all'Ente di appartenenza (si pensi all'operato della Commissione esaminatrice di un concorso pubblico le cui valutazioni di merito vincolano l'Amministrazione che indice il concorso, in quanto parere tecnico obbligatorio e vincolante, non produttivo *ex se* di un diretto effetto costitutivo che si realizza unicamente con l'approvazione dei verbali delle operazioni di esame da parte del soggetto legittimato).

Rilievi in ordine alla mancata applicazione della disciplina transitoria nel trattamento accessorio del personale dirigente, con passaggio al nuovo sistema retributivo in assenza dei presupposti fissati dalla contrattazione collettiva (pagine da 41 a 44 della Relazione ispettiva).

I rilievi sollevati con la relazione ispettiva si assumono immotivati per le argomentazioni di seguito esposte.

L'Ispettorato, nel muovere il rilievo, non tiene debitamente in considerazione l'evoluzione del quadro normativo di riferimento e valuta la condotta applicativa del C.C.N.L. dell'area della dirigenza del 10 aprile 1996 e dei successivi assumendo a riferimento esclusivamente il sistema dei controlli da ultimo introdotto con il D.Lgs. n. 286/1999, omettendo quindi di considerare il regime vigente prima della riforma del 1999.

Tuttavia, una corretta interpretazione giuridica si regge sul principio "*tempus regit actum*" in forza del quale la legge applicabile è quella vigente al momento in cui l'atto è stato compiuto.

Ciò premesso, preme rilevare che, per gli Enti locali, la Legge n. 142/1990, all'art. 57, comma 9, prevede in forma facoltativa ("Lo statuto può prevedere forme di controllo economico interno della gestione") una prima forma di controllo interno sulla gestione. Con il D.Lgs. n. 29/1993 (art. 20), come integrato con il successivo D.Lgs. n. 470/1993, sono istituiti i Servizi di controllo interno (o Nuclei di Valutazione) con il compito di "verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa".

Il successivo D.Lgs. n. 77/1995, all'art. 39, prevede "1. Al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa, gli enti locali di cui all'articolo 1, comma 2, applicano il controllo di gestione secondo le modalità stabilite dal decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, dal presente decreto legislativo, dai propri statuti e regolamenti di contabilità.

2. Il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi."

Il C.C.N.L. stipulato per la dirigenza il 10 aprile 1996 si colloca in tale quadro ordinamentale.

L'art. 38, ad oggetto "Risorse aggiuntive", prevede, al comma 1, che "le Amministrazioni che si trovino **nelle condizioni indicate nel comma 3 possono incrementare**, dal 31 dicembre 1995, con oneri a proprio carico, **le risorse di cui all'art. 37**, nel limite massimo di una somma pari allo 0,5% della quota del monte salari annuo riferito al 1993 e relativo ai dirigenti, al netto dei contributi a carico dell'Amministrazione. Tale somma può essere incrementata di un'ulteriore somma pari allo 0,2% del medesimo monte salari, qualora siano accertati risparmi di gestione almeno quantitativamente corrispondenti, secondo i criteri indicati al comma 5." Detto incremento è finalizzato, ai sensi del successivo comma 2, "**a finanziare gli oneri relativi alle retribuzioni di risultato dei dirigenti in servizio a tempo indeterminato**".

Il comma 3 prevede che **possono** attivare le risorse aggiuntive di cui al sopra citato comma 1 "gli enti non dissestati e non strutturalmente deficitari secondo le vigenti disposizioni, e che abbiano realizzato le seguenti innovazioni:

- a) attuazione dei principi di razionalizzazione di cui al titolo I del D.L.vo n. 29 del 1993;
- b) ridefinizione delle strutture organizzative e delle funzioni dirigenziali;
- c) rilevazione dei carichi di lavoro, se ad essa tenute, e rideterminazione delle piante organiche;
- d) istituzione e attivazione dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione.

La medesima disposizione, al comma 4, chiarisce che i risparmi di gestione consistono nei minori oneri relativi al personale dirigenziale derivanti dagli adempimenti organizzativi indicati al comma 3, che non incidano sulla estensione e sulla qualità dei servizi resi agli utenti, demandando (comma 6) ai Servizi di controllo interno (o Nuclei di valutazione) l'attestazione del fatto che detti risparmi non abbiano prodotto effetti negativi sulla dimensione quali-quantitativa dei servizi resi agli utenti e che non siano dovuti all'affidamento di attività all'esterno.

L'art. 39, comma 4, del C.C.N.L. del 10 aprile 1996 disciplina la transizione dall'indennità di funzione del D.P.R. 333/1990 alla retribuzione di posizione e di risultato dirigenziale, consentita (comma 4) solo per gli enti in possesso delle condizioni previste dall'art. 38, comma 3 del medesimo C.C.N.L..

In difetto di tale presupposto si applica il regime previsto dal **comma 5 del medesimo art. 39**, ai sensi del quale:

"Negli altri Enti e Amministrazioni l'entità della retribuzione di posizione è determinata confermando l'importo già attribuito per l'indennità di funzione ai sensi dell'art. 38 del DPR n. 333/1990, salvo per la parte utilizzata nella determinazione dei nuovi stipendi di cui all'art. 34, **incrementato del 3%** con decorrenza dal 31.12.95. **Un ulteriore 3% è accantonato dalle medesime amministrazioni per essere utilizzato, al verificarsi delle condizioni di cui al comma 4**, ai fini della formazione del fondo di cui all'art. 37, comma 1. **Sono inoltre accantonate**, per le medesime finalità, **le risorse di cui all'art. 37, comma 1, lettera c)**".

Le risorse di cui all'art. 37, comma 1, lettera c), cui si riferisce la disposizione richiamata corrispondono ad una somma pari allo 0,85% del monte salari, al netto dei contributi a carico dell'amministrazione, calcolato con riferimento all'anno 1993 e al solo personale con qualifica di dirigente.

La successiva previsione dell'art. 4, comma 5, del C.C.N.L. del 27 febbraio 1997 prevedeva: "La retribuzione di posizione determinata ai sensi dell'art. 39, comma 5, del CCNL del 10 aprile 1996, nelle amministrazioni che ancora versino nelle condizioni ivi indicate, dal 1 gennaio 1996, è rideterminata in misura proporzionale ai valori della medesima retribuzione, **utilizzando l'intero ammontare delle risorse già accantonate dalle stesse amministrazioni ai sensi del citato art. 39, comma 5.**".

Correttamente, con deliberazione della Giunta comunale n. 728 del **7 maggio 1997**, il Comune di Fano applica la previsione dell'art. 4, comma 5, del C.C.N.L. sopra citato, utilizzando le risorse accantonate in applicazione dell'art. 39, comma 5, del C.C.N.L. del 10 aprile 1996, per complessive L. 14.952.000, attestandosi il fondo complessivo per la retribuzione di posizione dirigenziale a L. 243.495.000.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 298 del 27 novembre 1997 il Comune di Fano adegua il proprio Regolamento di contabilità ai principi e alle disposizioni del D.Lgs. n. 77/1995.

Detto regolamento, all'art. 86, **affida le funzioni di controllo interno al Collegio dei Revisori dei Conti**. Mentre **al Titolo VI disciplina la procedura del controllo di gestione**.

Al contempo, l'art. 34 dello Statuto comunale, al comma 19, demanda alla competenza della Giunta comunale la determinazione, **su proposta del Direttore Generale e sentito il Collegio dei Revisori dei Conti**, dei misuratori e dei modelli di rilevazione del controllo interno di gestione".

Al riguardo si segnalano le norme desumibili dall'art.22 del Regolamento d'organizzazione dell'ente adottato con deliberazione di giunta n.1535/2007 ove è espressamente istituito, *ratione officij*, il nucleo di valutazione della dirigenza.

Il Comune di Fano ha quindi pienamente attuato le innovazioni organizzative cui l'art. 38, comma 3, del C.C.N.L. del 10 aprile 1996 condiziona la transizione dall'indennità di funzione del D.P.R. 333/1990 alla retribuzione di posizione e di risultato dirigenziale.

In modo specifico, considerato che esclusivamente su tale misura organizzativa si incentra il rilievo dell'Ispettorato, ci si riferisce all'avvenuta istituzione e attivazione dei servizi di controllo interno, avendo il Comune di Fano affidato tali funzioni al Collegio dei Revisori dei Conti.

Sono pertanto privi di fondamento i rilievi mossi dalla Relazione ispettiva, che indebitamente sostiene che, successivamente al 1997, il Comune di Fano continuava ad essere sottoposto al regime transitorio dell'art. 39, comma 5, del C.C.N.L. del 10 aprile 1996 e dell'art. 4, comma 5, del C.C.N.L. del 27 febbraio 1997.

Le considerazioni fin qui esposte sono rilevabili puntualmente dalla ricostruzione del Fondo storico della dirigenza.

COMUNE DI FANO

SERVIZIO PERSONALE

SALARIO ACCESSORIO DIRIGENTI

MONTE SALARI DI IRFERIMENTO TENUTO CONTO DELL'AMPLIAMENTO DELLA DOTAZIONE ORGANICA

deliberazioni di Giunta n.1649/1996 e n.728/1997

504000 M.S. Di riferimento

126154 Valore annuo posizioni ricoperte al 31/12/1996

105085 Valore annuo posizioni ricoperte DPR 333/1990

6305	6% posizioni DPR 333/1990	Art.37 comma 1 lett.B)	
4284	0,85 M.S.	Art. 37 comma 1 lett.C)	
2520	0,5 M.S.	Art.38 comma 1	
3153	Incremento 3%	Art.39 comma 5	accantonamento
14112	2,8 M.S.	Art. 3 comma 2 lett.a)	
6552	1.3 M.S.	Art. 3 comma 2 lett.b)	
7855	1.170. 000 X 13	Art.4 comma 2 lett.a)	
3154	2,5 posizioni al 31/12/96	Art.4 comma 2 lett.b)	
9655	4,1 M.S. meno art.4 comma 2 lett.a+b	art.4 comma 7	accantonamento

162.675

FONDO BASE ANTE
CCNL 1999

Correttamente quindi, con il provvedimento sindacale n. 3 dell'8 febbraio 1999, il Comune di Fano introduce un primo sistema di pesatura delle posizioni dirigenziali, articolato in relazione ai fattori contemplati dall'art. 32, comma 2, del C.C.N.L. del 10 aprile 1996.

Per effetto dell'analisi organizzativa condotta, il citato provvedimento sindacale n. 3/1999 correttamente rinvia al regime disposto dall'art. 37, commi 2 e 4, del C.C.N.L. del 10 aprile 1996, che disciplina appunto il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato, attestando il Direttore Generale dell'Ente quanto segue: "L'aumento complessivo della spesa nominale derivante dall'attribuzione della retribuzione di posizione pari complessivamente a L. 34.894.003 (reale L. 30.419.588⁶) oltre oneri ed irap è del tutto congrua rispetto al fondo di L. 27.337.000 di cui al comma 2 dell'art. 37 del C.C.N.L. [del 10 aprile 1996 n.d.r.], giusto quanto disposto dal comma 4 dello stesso articolo."

L'art. 37 del C.C.N.L. del 10 aprile 1996, al comma 2 prevede infatti che, una volta costituito il Fondo dirigenza ai sensi del comma 1, decurtata la quota parte destinata al finanziamento della retribuzione di risultato prevista dal comma 3, le residue risorse sono destinate al finanziamento del "Fondo per la retribuzione di posizione" secondo la disciplina degli artt. 39, 40, 41 e 42.

⁶ Difatti, parte dell'onere (+ 1.139.404) è implicato dal mantenimento del valore differenziale di posizione a un dirigente, dovuto ai sensi della clausola di salvaguardia di cui all'art. 42, comma 1, del C.C.N.L. del 10 aprile 1996 e una minor spesa deriva dall'applicazione del criterio secondo cui, in caso di responsabilità di più settori, si applica in modo onnicomprensivo la retribuzione di posizione correlata all'incarico di maggior rilevanza.

Il comma 4, aggiunge che gli enti che abbiano rideterminato, con atto formale esecutivo ai sensi di legge, la dotazione organica dei posti di funzione dirigenziale in numero superiore a quello preso a base del calcolo agli effetti del comma 1, lettera a), **possono incrementare il fondo di cui al comma 2 in misura congrua** tenuto conto del valore delle posizioni organizzative di nuova istituzione, purchè effettivamente ricoperte **ed è ciò che il Comune di Fano ha fatto**, avendo provveduto, in attuazione degli artt. 30 e 31 dell'ex D.Lgs. n. 29/1993, alla verifica e alla rideterminazione della dotazione organica dei posti di funzione dirigenziale, prevedendone l'incremento, come si evince dall'allegato A) alla deliberazione della Giunta comunale n. 728/1997;

Il Comune di Fano, con il citato provvedimento sindacale, formulato, si osservi, sulla base della proposta tecnica del Direttore Generale dell'Ente, ha dunque disposto l'adeguamento del fondo per la retribuzione di posizione dirigenziale in attuazione della sopra citata previsione del comma 4 dell'art. 37, operazione del resto connessa e conseguente all'intervenuto adeguamento della dotazione organica dell'Ente e, quindi, non soggetta a preventiva negoziazione con la controparte sindacale.

È dunque infondata l'osservazione mossa dalla relazione ispettiva secondo cui il provvedimento sindacale n. 3/1999 avrebbe dovuto applicare l'art. 39, comma 5, del C.C.N.L. del 10 aprile 1996 e l'art. 4, commi 5, 6 e 7 del C.C.N.L. del 27 febbraio 1997, in luogo dell'art. 40 del C.C.N.L. del 10 aprile 1996, riservato agli enti che potevano passare al sistema retributivo e lo stesso ordine di considerazioni vale per il rilievo secondo cui il successivo provvedimento sindacale n. 8 del 6 ottobre 2000 avrebbe dovuto applicare il citato art. 31, commi 1 e 2, del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999.

Difatti, si ribadisce che il Comune di Fano non era più in alcun modo soggetto al regime transitorio, potendo legittimamente applicare le disposizioni della contrattazione collettiva nazionale riferite al regime retributivo della dirigenza.

La Relazione ispettiva erroneamente valuta con il metro dei nuovi e ben diversi principi introdotti dalla successiva riforma del 1999 (D.Lgs. n. 286/1999) la condotta che il Comune di Fano ha posto in essere nel periodo antecedente, correttamente recependo ed attuando dapprima l'art. 57 della Legge n. 142/1990, quindi l'art. 20 del D.Lgs. n. 29/1993 e, il D.Lgs. n. 77/1995, specificatamente rivolto agli Enti locali.

Il D.Lgs. n. 286/1999, in termini prescrittivi per Stato, ma come principi generali per gli enti locali (art. 1, comma 3 "Gli enti locali e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura possono adeguare le normative regolamentari alle disposizioni del presente decreto, nel rispetto dei propri ordinamenti generali e delle norme concernenti l'ordinamento finanziario e contabile.", introduce un nuovo sistema di controllo interno, articolato su quattro tipologie di controllo.

Ai due tipi di controllo già prospettati dalla L. n. 142/1990 e dal D.Lgs. n. 77/1995 (controllo di regolarità amministrativa e contabile e controllo di gestione) se ne aggiungono due del tutto nuovi: il controllo valutativo della dirigenza (parte del sistema incentivante) e la valutazione e il controllo strategico.

Si tratta di una riforma radicale, che il legislatore sancisce con la contestuale abrogazione dell'art. 20 del D.Lgs. n. 29/1993, ormai incompatibile con le norme di nuova introduzione (art. 10 del D.Lgs. n. 286/1999). Il medesimo decreto stabilisce che "il controllo di gestione e l'attività di valutazione dei dirigenti, fermo restando quanto

previsto alla lettera a), sono svolte da strutture e soggetti che rispondono ai dirigenti posti al vertice dell'unità organizzativa interessata" e che "l'attività di valutazione dei dirigenti utilizza anche i risultati del controllo di gestione, ma è svolta da strutture o soggetti diverse da quelle cui è demandato il controllo di gestione medesimo" (art. 1, comma 2, lett. b. e c.).

Probabilmente l'equivoco dell'Ispettorato deriva dall'identità terminologica con cui correntemente gli Enti denominano l'Organo preposto all'attività di valutazione dei dirigenti (Nucleo di Valutazione) con la terminologia alternativa usata dal legislatore del 1993, in cui i Nuclei di valutazione, alternativi ai Servizi di controllo interno, assolvevano alla funzione di "verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa".

Questa osservazione vale a ribadire che l'Organo preposto alla valutazione della dirigenza, denominato Nucleo di valutazione assolve, a seguito della riforma del sistema dei controlli operata con il D.Lgs. n. 286/1999 un ruolo più esteso e più direttamente orientato alla verifica dell'operato dirigenziale, rispetto ai preesistenti Servizi di controllo interno (o Nuclei di Valutazione) di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 29/1993, costituendo il primo rispetto al secondo il frutto dell'evoluzione del sistema dei controlli condotta dal legislatore.

Ne deriva, in sintesi, che:

- i Servizi di controllo interno (o Nuclei di Valutazione) sono introdotti dall'art. 20 del D.Lgs. n. 29/1993 per "verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa";
- l'art. 38, comma 3, lett. d) del C.C.N.L. del 10 aprile 1996, nel prevedere "l'istituzione e attivazione dei servizi di controllo interno o dei nuclei di valutazione" non può che riferirsi alle funzioni contemplate dagli organismi dell'allora vigente disposizione dell'art. 20 del D.Lgs. n. 29/1993, richiamata al punto precedente;
- il Comune di Fano attribuisce (art. 87 del Regolamento di contabilità) le funzioni di controllo interno al Collegio dei Revisori dei Conti;
- il Comune di Fano istituisce il nucleo di valutazione della dirigenza con delibera della Giunta Comunale n.1535/1997;
- il successivo D.Lgs. n. 286/1999 introduce il controllo valutativo della dirigenza, sancendo che tale funzione è svolta da strutture o soggetti diversi da quelli cui è demandato il controllo di gestione;
- il Comune di Fano, recependo la normativa del D.Lgs. n. 286/1999, conferma il Nucleo di Valutazione come strumento di controllo valutativo della dirigenza.

Non vi è quindi alcun inadempimento da parte del Comune di Fano ma, semmai, una attenta sensibilità a recepire le innovazioni introdotte dalla normativa di riforma.

Quando anche non si accedesse a tale tesi e si considerasse il Comune di Fano soggetto, sino al 1999, al regime transitorio disposto per gli enti che ancora non potevano transitare al regime retributivo della dirigenza si tenga altresì presente che, a disciplinare tale regime, è ulteriormente intervenuto l'art. 31, commi 1 e 2, del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999.

Tale disposizione consente agli enti sottoposti al regime transitorio – e si ribadisce che, ad avviso di chi scrive, tra gli stessi non rientra il Comune di Fano – un ulteriore

incremento della retribuzione di posizione, con effetto dal 1° gennaio 1998, in misura percentuale, in base al rapporto tra l'ammontare delle risorse già accantonate dai singoli enti ai sensi dell'art. 4, comma 7, del C.C.N.L. del 27 febbraio 1997 e l'intero importo destinato nell'anno 1997 al finanziamento delle retribuzioni di posizione.

Al comma 2, tale disposizione consente, permanendo alla data del 31.12.1999 l'assenza delle condizioni indicate nell'art. 38, comma 3, del C.C.N.L. del 10 aprile 1996, un ulteriore incremento delle retribuzioni di posizione di un importo pari al 3,3% del relativo valore con effetto dal 31.12.1999.

In occasione del C.C.D.I. del 21 novembre 2001 l'Ente configura, in relazione alle novità introdotte per il sistema dei controlli dal D.Lgs. n. 286/1999, un vero e proprio sistema permanente di valutazione della dirigenza, prevedendo l'istituzione del Nucleo di Valutazione come Organo deputato alla valutazione delle prestazioni dirigenziali e introducendo quindi la retribuzione di risultato.

Eccepsce l'Ispettorato che l'Ente, avendo costituito il Nucleo di Valutazione solo nel 2002, avrebbe ancora dovuto applicare la disciplina transitoria dell'art. 39, comma 5, del C.C.N.L. del 10 aprile 1996.

Anche questa affermazione è il frutto dell'equivoco delineato nelle pagine che precedono.

Il Comune di Fano aveva regolarmente attivato il Servizio di controllo interno, affidandone le funzioni al Collegio dei Revisori dei Conti. Nulla osta quindi che facesse applicazione del regime retributivo introdotto per la dirigenza dal C.C.N.L. del 10 aprile 1996, non essendo ormai più sottoposto al regime transitorio che la Relazione ispettiva continua a chiamare in causa.

È chiaro che il Comune di Fano, a seguito dell'emanazione del D.Lgs. n. 286/1999, ha riconfigurato il proprio sistema dei controlli, riprogettando il sistema valutativo della dirigenza secondo i dettami della riforma.

Al riguardo, si ribadisce che il D.Lgs. n. 286/1999, per gli Enti locali, aveva previsto la **facoltà** di adeguare le normative regolamentari alle disposizioni del presente decreto, nel rispetto dei propri ordinamenti generali e delle norme concernenti l'ordinamento finanziario e contabile." (art. 1, comma

Non si può certo trascurare, nel valutare la condotta del Comune di Fano, che ogni intervento di riforma operato dal legislatore, specie ove vada ad incidere in modo marcato sugli assetti organizzativi, postula l'attivazione non tanto di semplici meccanismi adempimentali di recepimento delle disposizioni, quanto di veri e propri processi di revisione e riprogettazione degli assetti macrostrutturali e dei meccanismi di funzionamento dell'Ente.

Tali interventi, proprio in quanto diretti a modificare l'assetto funzionale ed organizzativo dell'Ente, devono essere condotti secondo logiche di processo, così da assicurare un pieno recepimento delle innovazioni introdotte da parte delle diverse articolazioni strutturali dell'Ente, con l'ulteriore criticità rappresentata dal fatto che il processo di revisione dei meccanismi di funzionamento deve avvenire in modo non

traumatico e, quindi, senza che, in alcun modo, ne risentano e ne risultino pregiudicati i servizi resi alla collettività degli amministrati.

L'applicazione di disposizioni di così vasta portata, quali quelle appena richiamate, che investono i profili organizzativi, giuridici ed economici del personale dirigente, preposto alle diverse articolazioni della struttura comunale, postulano, quindi, un processo di studio, analisi e verifica degli effetti che le misure di carattere organizzativo introdotte possono produrre sul funzionamento complessivo dell'Amministrazione.

La verifica delle misure adottate dal Comune di Fano per recepire la riforma del sistema dei controlli che, non si può negare, più di ogni altra incide sugli assetti organizzativi e di funzionamento della struttura comunale non può dunque né spingersi sino al punto di sollevare rilievi di merito e di metodo in ordine all'esercizio dei poteri di autonoma organizzazione dei propri assetti ordinamentali che la Costituzione stessa riconosce agli Enti locali (si veda l'art.117 Cost.) né tradursi in censure e rilievi mossi secondo una lettura meramente adempimentale degli atti che l'Amministrazione ha assunto.

Si ribadisce infatti che il Comune di Fano aveva pienamente attuato il previgente sistema di controllo introdotto dall'art. 20 del D.Lgs. n. 29/1993 e dal D.Lgs. n. 77/1995 e, a fronte dell'evoluzione di tale sistema sancita dal D.Lgs. n. 286/1999, tempestivamente attua i canoni di tale riforma, mettendo a regime la nuova metodologia per l'attribuzione della retribuzione di risultato dirigenziale già dall'esercizio 2002.

In riferimento al biennio 2000/2001, il Comune di Fano ha opportunamente affrontato le criticità gestionali determinate dalla situazione di fatto che, per forza maggiore, si è venuta a determinare, contemperando l'obiettivo di una corretta applicazione delle disposizioni del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999, intervenuto solo pochi mesi dopo il sopra citato D.Lgs. n. 286 del 30 luglio 1999, con l'esigenza di non pregiudicare le ragioni economiche della Dirigenza.

Pertanto, sul presupposto della piena e conclusa attuazione delle innovazioni organizzative di cui all'art. 38, comma 3, del C.C.N.L. del 10 aprile 1996 e nella fase di messa a regime, con l'insediamento del Nucleo di Valutazione di nuova istituzione, della riforma del sistema dei controlli introdotta dal D.Lgs. n. 286/1999, è corretta la scelta di attribuire comunque la retribuzione di risultato dirigenziale, per gli esercizi 2000 e 2001, in quanto adottata sul presupposto dell'avvenuta approvazione del Rendiconto di Gestione riferito agli esercizi interessati, per i programmi indicati dalla Relazione previsionale e programmatica e le azioni individuate nel P.E.G., approvazione che è stata operata sulla base dell'esame, da parte degli Organi di Governo dell'Ente, delle relazioni redatte dalla dirigenza, dirette ad illustrare, tra l'altro, le iniziative adottate per orientare la struttura al conseguimento dei risultati attesi. Il fatto che l'importo massimo erogabile sia proporzionale al peso di ogni singola posizione dirigenziale risulta corretta, in quanto finalizzata, fino all'entrata in vigore del nuovo sistema permanente di valutazione della dirigenza, a mantenere una congruità tra complessità organizzativa del ruolo dirigenziale agito e grado di incentivazione dei risultati conseguiti nell'esercizio del ruolo dirigenziale⁷.

⁷ Si riporta, in merito, un significativo passaggio della relazione "La valutazione delle prestazioni: significati e tipi di utilizzo nella pubblica amministrazione", di Giuseppe Della Rocca, consulente A.Ra.N., pubblicata sul sito del Formez e riferita all'indagine condotta dal progetto

Quanto al rilievo riferito all'assenza dei presupposti per l'attivazione di risorse aggiuntive ai sensi dell'art. 26, comma 3, citato, si devono fare diverse considerazioni.

Ogni Ente, per poter eventualmente intervenire sulla rivalutazione della retribuzione di posizione dei propri dirigenti, è chiamato a rispettare i vincoli posti dalla stessa disposizione contrattuale, aumentando il finanziamento solo nei casi espressamente consentiti, tra i quali vi è l'art. 26, comma 3, del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999, per il finanziamento con risorse aggiuntive "in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza ovvero un incremento stabile delle relative dotazioni organiche".

In sintesi solo dopo aver accertato la legittima disponibilità delle nuove risorse possono essere applicati i criteri vigenti nell'ente per la determinazione dei valori delle singole funzioni dirigenziali e, conseguentemente, si potrà realizzare un riallineamento progressivo dei precedenti valori decurtati.

Pertanto, periodicamente l'ente ricalcola le risorse ex art. 26, comma 3, con i vincoli posti dallo stesso dettato contrattuale e rivaluta le posizioni esistenti nell'ente.

L'Ispettorato rileva come, dal 2000, è stato stanziato un incremento di L. 160.000 (€ 82.633), senza che il Comune abbia dimostrato la sussistenza dei presupposti che la normativa contrattuale richiede come indispensabili per poter disporre l'incremento, sia nell'*an* che nel *quantum* (pagina 45 della Relazione ispettiva).

Anche in questo caso, il rilievo è da respingere, in forza di un articolato insieme di argomentazioni che, di seguito, si vanno ad esporre.

Preliminarmente, in relazione al riferimento all'assenza di una chiara rideterminazione del fondo ex art. 26 del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999, è indispensabile procedere ad una breve ricostruzione, operata in rapporto alle norme contrattuali che si sono succedute dal C.C.N.L. del 10 aprile 1996 al C.C.N.L. del 23 dicembre 1999, del percorso applicativo attuato dal Comune di Fano a partire dall'esercizio 1998, per la costituzione del fondo della dirigenza.

1) RIDETERMINAZIONE DEL FONDO

Si è provveduto, così come per il fondo del personale non dirigente, a verificare preliminarmente la costituzione del fondo per la retribuzione di posizione e risultato nel

*finalizzato del Dipartimento della Funzione Pubblica: "Ripensare il lavoro pubblico" sulla valutazione delle prestazioni in Italia e in Gran Bretagna. "... Tale obbiettività è tuttavia in alcuni casi (ci riferiamo specialmente a tutti quelli dove la valutazione non si esercita sul vertice della direzione e interessa dirigenti di secondo livello o gruppi professionali con funzioni di staff o addirittura funzioni e ruoli non dirigenti) messa in dubbio per la possibile aleatorietà che hanno gli indicatori quantitativi di risultato, in funzioni o organizzazioni con attività produttive molto variabili e molto soggette ad interferenze esterne. In ruoli non di vertice o senza una completa responsabilità di unità o di progetti, o in contesti non strutturati dal punto di vista gestionale, tale tipo di ambito di valutazione rischia di considerare solo una parte molto limitata della prestazione e avere, in alcuni casi, effetti controproducenti rispetto ai presupposti iniziali di maggiore efficienza ed efficacia organizzativa. **In tutti questi casi la valutazione rischia di non rendere conto della complessità del ruolo** e di indirizzare la valutazione stessa su aspetti secondari della prestazione."*

periodo di riferimento al fine di rilevare eventuali errori e/o omissioni e procedere quindi alla corretta quantificazione delle quote e, con esse, della effettiva consistenza delle integrazioni ex art. 26, comma 3, del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999, la cui entità, come si avrà modo di evidenziare in maniera documentata, risulterebbe anche in questo caso notevolmente ridimensionata.

Si allega a tal fine il relativo quadro di calcolo, procedendo ad illustrare brevemente – in maniera volta per volta documentata – le principali quote oggetto di verifica.

Il punto di partenza per il calcolo, ai sensi dell'art. 26, comma 1 lettera a) del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999, è: "l'importo complessivamente destinato al finanziamento del trattamento di posizione e di risultato di tutte le funzioni dirigenziali per l'anno 1998, secondo la disciplina del C.C.N.L. 10/04/1996 e del C.C.N.L. 27/02/1997", quantificata dalla Relazione ispettiva (pagina 46) in L. 243.000.000.

La stessa Relazione ispettiva assume come conferimento ex art. 26, comma 1, lett. d) del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999 la somma di L. 13.686.000 (pari all'1,25% del monte salari per la dirigenza per l'anno 1997) e la somma di L. 14.256.283 come conferimento in applicazione dell'art. 26, comma 2, del medesimo C.C.N.L. (importo massimo dell'1,2% del monte salari della dirigenza per l'anno 1997).

In sostanza, con deliberazione della Giunta comunale n. 728 del 7 maggio 1997, il Comune di Fano correttamente applica la previsione dell'art. 4, comma 5, del C.C.N.L. del 27 febbraio 1997 (c.d. regime transitorio), utilizzando le risorse accantonate in applicazione dell'art. 39, comma 5, del C.C.N.L. del 10 aprile 1996, per complessive L. 14.952.000, attestandosi il fondo complessivo per la retribuzione di posizione dirigenziale a L. 243.495.000.

Con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 298 del 27 novembre 1997, il Comune di Fano adegua il proprio Regolamento di contabilità ai principi e alle disposizioni del D.Lgs. n. 77/1995, affidando il servizio di controllo interno al Collegio dei Revisori e disciplinando il controllo di gestione, per cui ottempera anche alla condizione dell'art. 38, comma 3, lett. d) del C.C.N.L. del 10 aprile ed esce quindi dal regime transitorio.

Dagli atti a disposizione sembrerebbero non essersi mai attivate, ad esempio, le risorse che ancora consentiva di accantonare il sopra citato art. 4 del C.C.N.L. del 27 febbraio 1997, commi 6 e 7, di seguito riportati:

6. Sulla retribuzione di posizione individuata ai sensi del comma 5 viene inoltre applicato il disposto del comma 3, con le medesime decorrenze.

7. Le amministrazioni di cui al precedente comma 5, con decorrenza dal 31 dicembre 1997, accantonano un importo pari alla differenza tra il 4,1% del monte salari annuo riferito al 1995, per la quota relativa ai dirigenti e al netto dei contributi a carico dell'amministrazione, e le somme utilizzate per corrispondere gli incrementi sulla retribuzione di posizione di cui al comma 6.

Tale accantonamento sarà utilizzato al verificarsi delle condizioni di cui all'art. 39, comma 4, del CCNL del 10 aprile 1996 (ossia al verificarsi delle condizioni delle condizioni indicate nell'art. 38, comma 3, lett. a),b),c), e d)), ai fini della formazione del fondo di cui all'art. 37, comma 1, del medesimo CCNL.

La corretta rideterminazione del fondo base sopra evidenziata, con l'aumento significativo di alcune delle quote che lo compongono, riduce in maniera significativa l'entità delle integrazioni effettuate ai sensi dell'art. 26 comma 3 del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999, oggetto dei rilievi da parte dell'Ispettorato.

Esaurita tale ricognizione, è opportuno soffermarsi anche sui presupposti che, nel Comune di Fano, hanno giustificato il conferimento di risorse aggiuntive sul fondo della dirigenza in applicazione dell'art. 26, comma 3, del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999.

In merito, per quanto riguarda le motivazioni per cui il Comune di Fano ha finanziato con risorse aggiuntive il fondo di produttività dell'area dirigenziale, non possono che richiamarsi integralmente le considerazioni e la ricostruzione dell'iter logico-giuridico perseguito contenute nelle controdeduzioni al rilievo riferito all'indebita attivazione di risorse aggiuntive sul fondo del personale non dirigente per carenza dei presupposti applicativi dell'art. 15, comma 5, del C.C.N.L. del 1° aprile 1999⁸.

2) AMPIAMENTO DEI SERVIZI E AVVIAMENTO DI NUOVE ATTIVITÀ;

A sostegno delle integrazioni apportate al fondo dei dirigenti a partire dal 2000, si richiama quanto già illustrato in precedenza relativamente all'attivazione di nuovi servizi e nuove attività, il che per i dirigenti si è tradotto, oltre che in un incremento strettamente quantitativo delle prestazioni richieste e delle risorse gestite, anche in un non trascurabile incremento in termini di maggior responsabilità e impegno.

L'art. 26, comma 3, del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999 stabilisce infatti, analogamente a quanto previsto dal C.C.N.L. del personale non dirigenziale, che "In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza (ovvero un incremento stabile delle relative dotazioni organiche), gli enti, valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio con conseguente adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato".

Esclusa l'ipotesi di incremento stabile della dotazione organica dirigenziale, sono dunque due le fattispecie che autorizzano l'integrazione del fondo:

- l'attivazione di nuovi servizi
- la riorganizzazione dei servizi esistenti finalizzata all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi.

Le ricadute che tali interventi devono presentare sulle singole posizioni dirigenziali vengono a loro volta evidenziate dal contratto come:

- ampliamento delle competenze;
- incremento delle responsabilità;
- incremento della capacità gestionale.

Ciò premesso è possibile individuare alcuni significativi interventi di riorganizzazione, operati nel periodo preso in considerazione, ai quali associare in maniera ragionevolmente motivata delle corrispondenti integrazioni del fondo dei dirigenti.

Si segnala innanzitutto l'incardinamento in capo alla dirigenza di tutte le responsabilità relative alla qualifica di datore di lavoro ex D.L.gs.n.626/94 sia della titolarità della

⁸ *Pagine da 21 a 24 della presente relazione.*

responsabilità dei dati; tali assunti organizzativi sono stati incardinati in capo alla dirigenza evitando che tali funzioni potessero essere svolte o da un dirigente preposto o dal Direttore Generale. Inoltre a partire dal 2003 parte dei controlli interni previsti per legge sono stati assegnati ad alcuni dirigenti (comitato di direzione per il controllo strategico) senza ricorrere ad incarichi esterni).

Su queste basi è possibile ritenere che gli interventi di riorganizzazione sopra evidenziati configurano quell'attivazione di nuovi servizi e quei processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali risulta correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza, che ai sensi dell'art. 26, comma 3, del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999, consentono di procedere ad un'integrazione del fondo.

Si tratta a questo punto di individuare un criterio che consenta di ricavare in maniera univoca e attendibile da tali interventi, e dalle accresciute incombenze e responsabilità a carico del dirigente, le quote economiche che il C.C.N.L. consente di inserire ad integrazione del fondo.

Non pare opportuno né possibile considerare per intero e in tutta la sua estensione il numero dei servizi istituiti ex novo poiché in molti casi si tratta di servizi già esistenti in forma accorpata, per i quali si è proceduto sostanzialmente a una semplice scissione.

E' però certamente possibile individuare quei nuovi servizi la cui attivazione e/o ristrutturazione, insieme ad eventuali incarichi aggiuntivi, possono essere associati univocamente e ragionevolmente, ad un incremento quanti-qualitativo della prestazione e della responsabilità dirigenziale.

Nel definire l'incidenza di tali interventi sulla rilevanza delle corrispondenti posizioni dirigenziali, si evidenzia che questa non deriva tanto da un incremento di organico, che non sempre è effettivo, quanto piuttosto dell'assetto che ne deriva e delle ricadute concrete dell'intervento organizzativo sulla posizione dirigenziale e conseguentemente dell'impegno e della responsabilità aggiuntive richiesti al dirigente.

Anche in questo caso pertanto, ci si riferirà ai seguenti criteri:

- attivazione di nuove servizi o uffici non derivanti da una ripartizione di quelli esistenti: presenza dei requisiti di cui all'art. 26 c. 3 (attivazione nuovi servizi);
- attivazione di nuovi servizi derivanti da una trasformazione di unità di minore livello (unità operative complesse) in unità di livello superiore (servizi): presenza dei requisiti di cui all'art. 26 c. 3 (processi di riorganizzazione);
- attivazione di nuovi servizi a seguito di ripartizione di servizi precedentemente individuati: assenza dei requisiti per l'applicazione dell'art. 26 c. 3.

Come già in precedenza osservato, il problema consiste nello stabilire una metodologia per convertire tali interventi di riorganizzazione, indubbiamente presenti, in specifiche quote economiche da destinare alla produttività dei dirigenti.

A tal fine pare ragionevole considerare in relazione all'incremento del fondo per la posizione attuato con il CCDI 2000-2001 una quota individuale media di risorse per ogni singolo dirigente di ruolo pari ad euro 6500; tale incremento risulta determinabile in

ragione del 70% in relazione alle competenze di Datore di Lavoro dei Dirigenti ex D.Lgs.626/1994 e per il 30% in relazione alle competenze relative alla normativa di cui al D.Lgs.196/2003; tali funzioni sono state infatti attribuite dall'ordinamento interno dell'ente in capo ai singoli dirigenti per una precisa scelta delle amministrazioni comunali che si sono succedute nel tempo; tali funzioni potrebbero infatti essere affidate alternativamente ad un'unica figura di vertice quale, ad esempio, il Direttore Generale.

Tali competenze hanno comportato un significativo aumento delle responsabilità dirigenziali che il CCDI non può non considerare.

A ciò si aggiunga che il CCDI 2000 ha analiticamente delineato il metodo di determinazione del valore delle indennità di posizione fissando criteri e metodi al riguardo.

I presupposti per la reintegrazione non consistono sempre e necessariamente nell'istituzione ex novo di un servizio ma possono identificarsi, come il più delle volte accade, con interventi di riorganizzazione e/o razionalizzazione di strutture preesistenti la cui qual cosa non può apprezzarsi attraverso criteri strettamente numerici.

Si può così apprezzare, in modo attendibile, per quanto empirico, l'entità dell'intervento di riorganizzazione rispetto all'organizzazione complessiva del comune e tradurla in una quota economica aggiuntiva che può essere conseguentemente inserita nel fondo.

A sostegno della infondatezza del rilievo mosso alle pagine da 58 a 60 della Relazione ispettiva, riferito all'illegittima attribuzione dell'"indennità comitato di direzione" di cui all'art. 7 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, non può che rinviarsi all'autorevole orientamento espresso, su specifico quesito, dal Ministero dell'Interno, peraltro pubblicato sulla Rivista "Guida agli Enti locali" (n. 45/2004, allegato per estratto in calce, peraltro ripubblicato nel n. 20/2005 della medesima Rivista).

Senza altro non suscettibile di danno erariale è l'operato contestato a pagina 61 della Relazione ispettiva riferito all'utilizzo di economie determinatesi nel 2004 per effetto della cessazione di alcuni dirigenti per incrementare una tantum la retribuzione di posizione dei dirigenti in servizio con un'anzianità di almeno sei mesi.

La stessa Relazione ispettiva chiama infatti in causa l'art. 27, comma 9, del C.C.N.L. del 23 dicembre 1999, riconoscendo la legittimità dell'erogazione ai dirigenti in servizio delle economie formatesi sulle risorse del fondo, tuttavia si contesta che le stesse dovevano essere attribuite sotto forma di retribuzione di risultato e non di posizione.

Il Comune di Fano ha invece operato un diverso ordine di considerazioni, ritenendo maggiormente rispondente alle proprie esigenze funzionali la scelta organizzativa del riconoscimento di una integrazione una tantum della retribuzione di posizione in godimento, in funzione di compensazione forfettaria per i disagi connessi all'alterazione dell'ordinario assetto funzionale dell'Ente conseguente all'avvenuta cessazione dal servizio di un sensibile numero di dirigenti.

È infatti innegabile la reciproca interferenza che, nella gestione dei flussi operativi, si viene a determinare tra le varie articolazioni organizzative dell'Ente, per cui i problemi di funzionamento di una struttura finiscono per ripercuotersi sulle altre ed è altrettanto innegabile che i dirigenti rimasti in servizio, ove in possesso di una significativa esperienza operativa nella gestione del ruolo dirigenziale di almeno sei mesi, hanno potuto farsi carico della situazione di criticità connessa all'anomalia funzionale

conseguente alla vacanza di posizioni dirigenziali, affrontando un carico di lavoro maggiormente oneroso. Con tale scelta si è dunque inteso "tamponare" economicamente la maggiore onerosità connessa alla gestione del ruolo dirigenziale, connessa all'impegno aggiuntivo richiesto in funzione del buon funzionamento dei flussi operativi dell'Ente, in presenza di più posizioni dirigenziali in attesa di copertura. Tale misura è stata adottata anche tenendo in debito conto che la scelta operata non avrebbe inciso, come non poteva incidere, sulla quantificazione complessiva del fondo della dirigenza, stante l'operatività della sopra citata disposizione negoziale.

Peraltro occorre comunque sottolineare che il CCNL non ha mai risolto il problema della retribuitività degli interim ai dirigenti coinvolti nonostante le parti siano consapevoli della relativa problematica. Infatti il ricorso a sostituzioni ad interim costituisce una rilevante economia per l'ente che vede in ogni caso produrre il relativo risparmio per il trattamento economico fondamentale.

Devono altresì essere decisamente respinte, per le motivazioni di seguito esposte, le osservazioni che tendono a contestare il processo di erogazione della retribuzione di risultato del Direttore generale (pagine 65 e 66 della Relazione ispettiva).

La disposizione dell'art. 108 del D.Lgs. n. 267/2000, che disciplina ruolo e funzioni del Direttore generale, attribuisce a tale figura le competenze e le responsabilità di seguito indicate:

- 1) Responsabilità dell'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi stabiliti dagli organi di governo dell'ente, secondo le direttive impartite dal capo dell'amministrazione;
- 2) Sovrintendenza alla gestione, perseguendo livelli ottimali di efficacia ed efficienza;
- 3) Predisposizione del Piano Dettagliato degli Obiettivi;
- 4) Predisposizione della proposta del Peg;
- 5) Responsabilità del coordinamento dei dirigenti, ai fini sopra descritti.

La connotazione funzionale ed organizzativa del Direttore generale delineata dalla normativa e recepita dal Comune di Fano lo qualifica come titolare delle funzioni di valutazione e controllo strategico, la cui declaratoria è contenuta nell'art. 6, comma 1, del D.Lgs. n. 286/1999 che di seguito si riporta: "1. L'attività di valutazione e controllo strategico mira a verificare, in funzione dell'esercizio dei poteri di indirizzo da parte dei competenti organi, **l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico.** L'attività stessa consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nella identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità per la mancata o parziale attuazione, dei possibili rimedi."

Ciò posto preme richiamare specificatamente quanto previsto dal comma 2 della disposizione in esame, secondo cui: "2. Gli uffici ed i soggetti preposti all'attività di valutazione e controllo strategico riferiscono in via riservata agli organi di indirizzo politico, con le relazioni di cui al comma 3, sulle risultanze delle analisi effettuate. Essi di norma supportano l'organo di indirizzo politico anche per la valutazione dei dirigenti che rispondono direttamente all'organo medesimo per il conseguimento degli obiettivi da questo assegnatigli."

Il Direttore generale assolve dunque le funzioni di valutazione e controllo strategico, che implicano un ruolo di "governo tecnico" dell'attuazione del programma di mandato, adottando iniziative di impulso, coordinamento e presidio dell'attività gestionale della dirigenza, in funzione del perseguimento di un risultato che si può definire "globale", se rapportato alla natura settoriale dei risultati attesi dai dirigenti preposti ai singoli servizi, il cui ruolo e le cui funzioni sono delineati dall'art. 107 del medesimo D.Lgs. n. 267/2000, che attribuisce agli stessi compiti gestionali di natura operativa, in funzione del raggiungimento dei risultati connessi alla struttura di cui sono responsabili. In tale ottica, il ruolo del Direttore generale risulta ancora più esaltato nell'attuale contesto normativo in cui il rispetto del patto di stabilità e crescita o l'osservanza dei limiti di spesa del personale costituiscono obiettivi il cui presidio impone l'attivazione di strategie di governo tecnico e di presidio trasversali rispetto all'intera struttura dell'Ente.

La particolare connotazione funzionale e organizzativa che assume dunque il Direttore generale determina che il ruolo dallo stesso agito si caratterizza, con ogni evidenza, con una tipicità, per la prestazione richiesta e i risultati attesi, rispetto ai dirigenti preposti alle diverse articolazioni organizzative dell'Ente.

I tratti propri della figura del direttore generale sono stati peraltro identificati con chiarezza già dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 1 del 15 luglio 1997, che ne ha rimarcato la natura di "soggetto dotato di poteri e capacità manageriali, il quale è legato con un rapporto di tipo strettamente fiduciario nei confronti del sindaco e del presidente della Provincia: trattasi di una figura professionale non contrattualizzata (rectius, avulsa dalla contrattazione collettiva) e, pertanto, sarà lo stesso direttore generale a contrattare con l'amministrazione la propria retribuzione. A tale facoltà fa da contrappeso la possibilità di revoca ad nutum, in relazione al semplice interrompersi del rapporto fiduciario. Ne deriva un rapporto di tipo gerarchico-funzionale tra il direttore generale ed i dirigenti dell'ente: al primo, limitatamente ai poteri assegnatigli, i dirigenti rispondono nell'esercizio delle funzioni loro attribuite".

Il profilo da ultimo evidenziato deve essere valutato tenendo presente il consolidato e autorevole orientamento della giurisprudenza (Consiglio Stato, sez. IV, 25 maggio 2005, n. 2706; Tar Puglia Lecce, sez. II, 3 giugno 2005, n. 3023) secondo cui il potere di nomina dei soggetti preposti ai più alti livelli di responsabilità nell'ambito degli apparati tecnico-burocratici pubblici si configura alla stregua di attività riconducibile nell'alveo della c.d. "alta amministrazione", caratterizzata da tutte le garanzie ed i limiti propri degli atti amministrativi in generale e volta alla cura di interessi connessi al perseguimento delle principali finalità dell'amministrazione pubblica nel suo complesso.

Alla luce delle considerazioni svolte, deve essere decisamente respinto il riferimento, contenuto nella Relazione ispettiva, all'inadeguatezza della motivazione espressa dal Sindaco espressa in sede di valutazione del positivo conseguimento degli obiettivi da parte del Direttore generale.

In merito, infatti, l'espressione della motivazione e, in senso più esteso, le caratteristiche del processo di valutazione dell'operato del Direttore generale sono ampiamente determinati dalla natura di atto di alta amministrazione connesso alla nomina e, per conseguenza, al potere di revoca del Direttore generale che compete al Sindaco.

Difatti, l'eventuale valutazione negativa dell'operato del Direttore generale, che può in termini estremi determinare anche il venir meno del rapporto fiduciario che lo lega al Sindaco, può essere apprezzata unicamente in relazione al concreto esercizio delle funzioni di valutazione e controllo strategico allo stesso affidate. In altri termini, la

valutazione dell'operato del Direttore generale deve e può essere condotta unicamente verificando il grado di efficacia del presidio dell'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive ed altri atti di indirizzo politico, valutazione che compete esclusivamente al Sindaco, anche nella formulazione dei profili motivazionali che la sostengono.

Ne deriva un ulteriore ordine di considerazioni.

L'art. 3 della Legge 241/1990, che, notoriamente, consacra l'obbligo della pubblica amministrazione di motivare i propri provvedimenti è assolutamente rispettata in quanto il citato art. 3 è chiaramente una norma "sulla forma degli atti" e, conseguentemente, la motivazione del provvedimento amministrativo come un elemento formale di questo.

La motivazione del provvedimento di cui parla l'art. 3 della legge (da non confondere ovviamente con i motivi che legittimano sul piano sostanziale la statuizione assunta col provvedimento stesso) si concreta dunque in un requisito attinente alla modalità con cui la volontà provvedimentale deve essere esternata.

La sua funzione giuridica è, secondo migliore dottrina e consolidata giurisprudenza, quella di permettere un controllo di logicità e di complessiva correttezza della decisione provvedimentale; beneficiari del controllo sono, in primis, coloro che da tale decisione abbiano subito un pregiudizio (e che potrebbero perciò avere interesse ad impugnare il provvedimento se illegittimo) e, in secondo luogo, il giudice adito con l'eventuale impugnazione. L'obbligo della motivazione si traduce, in sostanza, nell'onere della P.A. di riprodurre nel provvedimento amministrativo le situazioni di fatto e le prospettazioni ideologico-concettuali che hanno influito sulla particolare decisione assunta dalla P.A. a conclusione del procedimento amministrativo.

La lunga elaborazione giurisprudenziale in tema di giudizio, ai fini della responsabilità finanziaria, sulle scelte discrezionali degli amministratori si è dovuta confrontare, com'è noto, con la specifica indicazione del legislatore (art. 3 della Legge n. 639/1996, modificativo dell'art. 1 della Legge n. 20/1994) che ha espressamente escluso il sindacato della Corte dei conti sul "merito" delle scelte discrezionali. La norma citata infatti non ha sensibilmente mutato i principi giurisprudenziali già in precedenza consolidatisi in tema di sindacato del giudice contabile sull'attività discrezionale della pubblica amministrazione, secondo i quali al giudice della responsabilità amministrativa è precluso ogni apprezzamento che investa le valutazioni di convenienza e opportunità compiute dall'autorità deliberante, essendo vietata ogni ingerenza nell'attività di ponderazione comparata degli interessi. Si tende comunque a distinguere tra merito e conformità dell'azione ai canoni generali della rispondenza della destinazione dei mezzi finanziari pubblici ai fini dell'interesse pubblico (vedi recentemente Corte dei conti, Sez. I Centrale, 7 aprile 2008, n. 154) e fa quindi rientrare nei poteri del giudice contabile il sindacato del comportamento discrezionale dei pubblici amministratori fino ad accertare se i soggetti agenti abbiano tenuto conto, o meno, delle prescrizioni di legge o di statuto e se siano stati rispettati il principio di ragionevolezza e quelli della economicità e del buon andamento dell'azione amministrativa, costituzionalmente garantiti con gli articoli 95 e 97.

Alla luce delle considerazioni svolte non è dunque ammissibile un sindacato ispettivo sui processi di espressione di atti che si qualificano come di alta amministrazione (valutazione dell'operato del Direttore generale) né sulle motivazioni che li assistono, considerato che "il sindacato sulle scelte discrezionali deve essere effettuato dal giudice nei soli limiti del canone di ragionevolezza, senza sostituzione di apprezzamenti

propri a quelli fatti dagli organi amministrativi competenti, negli spazi di discrezionalità conseguenti alla compresenza di più interessi pubblici, di concorso di norme di pari grado, di soggettività insita nell'applicazione di criteri tecnici, in nuclei di attività non regolati o che offrano soluzioni differenziate e perciò stesso opinabili" (Corte dei conti, Sezione prima, 238/97, in Riv. Corte dei conti, 1997, VI, 213). Tale affermazione peraltro è una conferma del principio tradizionale della divisione dei poteri, in forza del quale non ci si può sostituire all'amministrazione nella valutazione di quali siano le migliori scelte gestionali o i migliori strumenti per raggiungere gli obiettivi fissati, purché le scelte discrezionali non siano connotate da palese irragionevolezza o chiaramente contrarie a legge (fra tutte Corte Conti, SR, 12/1997) La norma infatti tende a precludere l'esame di merito di una scelta e si sostanzia nel divieto per il controllore di sostituirsi all'organo di amministrazione attiva per la individuazione degli scopi da perseguire e degli interessi da realizzare limitandosi a verificare la sussistenza dei presupposti obiettivi per l'adozione dei provvedimenti riconducibili alla competenza di tale organo (C. Cudia, La responsabilità amministrativa tra (il)liceità del comportamento e (il)legittimità dell'atto: limiti della giurisdizione della Corte dei conti e discrezionalità amministrativa in Foro amministrativo, vol. II, 10/2003).

Ancora l'Ispezzorato eccepisce (pagine da 66 a 70 della Relazione ispezziva) che, essendo il Vice Segretario Generale un dirigente di ruolo dell'Ente, la sua attività in tale veste, ivi inclusa quella relativa all'attività di rogito, deve essere compensata esclusivamente attraverso un aumento della retribuzione di posizione o di risultato in ossequio del principio di onnicomprensività del trattamento economico.

In relazione al predetto rilievo, si evidenzia, preliminarmente, che la figura del Vicesegretario, prevista fin dai tempi del T.U.L.C.P. n. 383/1934, è stata riproposta dalla più recente fonte di disciplina dell'ordinamento degli enti locali, ovvero l'art. 97, comma 5, del D.Lgs. n. 267/2000 che reca, testualmente: " Il Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi, può prevedere un Vicesegretario per coadiuvare il Segretario e sostituirlo nei casi di vacanza, assenza o impedimento." In applicazione della facoltà concessa dalla richiamata disposizione il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi dell'amministrazione stessa ha sempre previsto ed effettivamente costituito la posizione funzionale di Vice Segretario precisamente regolandola; le norme regolamentari hanno consentito l'incardinamento di tale funzione in capo ad un dirigente dell'ente; in ordine alla qualificabilità dello status di Direttore Generale con la dirigenza si segnala TAR Lazio, sez.II, sent.n.1896/2001 nonché Consiglio di Stato, sez.V, sent.n.5216/2002. Tale principio di assegnazione ad interim delle relative funzioni di vice Segretario ha consentito di non ricoprire stabilmente il relativo posto con evidenti economie di gestione.

Ciò premesso, si rileva che i proventi derivanti dai diritti di segreteria che vengono riconosciuti al Segretario restano normati dall'art. 41, della L. 11 luglio 1980, n. 312, secondo il quale sui proventi spettanti all'Ente (90% del totale) la quota del 75% e, comunque, fino ad un massimo di 1/3 dello stipendio in godimento, è attribuita al Segretario rogante o (secondo la Circolare del Ministero dell'Interno n. 35 del 12 febbraio 1980) a chi legittimamente lo sostituisce (nel caso di specie il Vicesegretario). Dai principi suesposti, pertanto, derivano i seguenti criteri di computo:

- 1) il Vicesegretario ha diritto a percepire i diritti di segreteria quando agisca in funzione sostitutiva del Segretario assente o impedito, ma non ne ha diritto allorché i contratti vengano rogati in funzione di coadiutore del Segretario presente in servizio
- 2) fermo restando il limite oggettivo (75% del 90% di cui sopra) dei diritti riscossi, il limite soggettivo (max. 1/3 dello stipendio in godimento), è da riferirsi al trattamento economico in godimento da parte del Vicesegretario e non a quello del Segretario.

In conformità a quanto sopra risultano gli atti di riferimento assunti, coi medesimi criteri, nel corso degli anni dall'amministrazione comunale:

- riparto e liquidazione trimestrale "pro quota" dei Diritti di Segreteria;
- determinazione annuale per la liquidazione dei compensi in applicazione delle vigenti norme legislative, come sopra richiamate, vale a dire per le effettive sostituzioni e per l'attività complementare e sussidiaria.

In relazione a tali diritti, poi, l'art. 21 del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465, così testualmente recita:

"21. Diritti di segreteria. 1. I diritti di segreteria di cui agli articoli 40, 41 e 42 della legge 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni ed integrazioni, per la quota stabilita dall'articolo 27 del decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131, spettano all'Agenzia e sono versati direttamente all'istituto di credito incaricato del servizio di cassa di cui all'articolo 26. 2. Il Ministero dell'interno continua a gestire le attività programmate e le relative spese formalmente impegnate fino alla data di insediamento dei consigli di amministrazione di cui all'art. 3, comma 1. 3. Le risorse eccedenti rispetto agli impegni assunti ai sensi del comma 2 sono versate entro trenta giorni dall'istituzione del servizio di cassa di cui all'articolo 26 del presente regolamento. 4. Sugli atti di cui all'articolo 17, comma 68, lettera b), della legge, rogati ed autenticati dal segretario comunale e provinciale, si applicano i diritti di segreteria nella misura prevista dalla tabella D della legge 8 giugno 1962, n. 604, e successive modificazioni ed integrazioni."

L'art. 41, comma 4, della legge 11 luglio 1980, n. 312, stabilisce, poi, che "Dal 1° gennaio 1979, una quota del provento spettante al comune o alla provincia ai sensi dell'articolo 30, secondo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734, per gli atti di cui ai numeri 1, 2, 3, 4 e 5 della tabella D allegata alla legge 8 giugno 1962, n. 604, è attribuita al segretario comunale e provinciale rogante, in misura pari al 75 per cento e fino ad un massimo di un terzo dello stipendio in godimento."

Dall'insieme delle disposizioni sopra richiamate, quindi, si può ricavare che il trattamento economico riconosciuto a titolo di diritti di segreteria compete al Segretario in base alle norme di legge che lo disciplinano, così come deve essere corrisposto al Vicesegretario che, in via sostitutiva, riveste tale ruolo e che, conseguentemente, esercita le funzioni del sostituto, trattandosi di attribuzioni aggiuntive rispetto al ruolo dirigenziale di chi venga eventualmente investito di tale funzione. Pare agevole rilevare, infatti, a tal riguardo, che il riconoscimento di tali emolumenti è strettamente correlato ad una situazione oggettiva, più che soggettiva, ovvero all'esercizio, da parte di chi ne è legittimato per norma di legge o di regolamento, delle funzioni roganti spettanti al Segretario o ad al suo legittimo sostituto. Trattasi, infatti, di un beneficio economico non di previsione contrattuale, bensì di derivazione legislativa e conseguente non ad una posizione professionale soggettiva, quanto all'effettivo esercizio delle attribuzioni che ne presuppongono il riconoscimento economico da parte di coloro (Segretario e Vicesegretario) che a ciò risultano legittimamente deputati dall'ordinamento giuridico in base a specifica previsione legislativa e regolamentare.

La circostanza, poi, che la recente ipotesi di C.C.N.L. della separata area dirigenziale degli enti locali sottoscritta il 9 giugno 2005, convertita definitivamente con stipula negoziale in C.C.N.L. del 22 febbraio 2006, abbia espressamente previsto il riconoscimento di tale emolumento mediante un'espressa previsione dello stesso all'art 25, nulla aggiunge e nulla innova rispetto al precedente ordinamento. Certamente appare opportuno che la disciplina contrattuale abbia espressamente previsto il riconoscimento di tale beneficio economico al personale di qualifica dirigenziale investito delle funzioni di Vicesegretario, venendosi in tal modo a riconoscere, per via contrattuale, l'esercizio di attribuzioni ulteriori rispetto al mero ruolo dirigenziale di chi sia chiamato ad assolverle, tuttavia tale previsione non può indurre a ritenere che solo dal momento della stipula del predetto C.C.N.L. il trattamento economico possa essere riconosciuto, in quanto la previsione legislativa già sussisteva ed era perfettamente legittima, come legittima risulta l'attuale erogazione dell'emolumento.

Si consideri che, nell'ordinamento dell'impiego presso la pubblica Amministrazione, diverse sono le disposizioni legislative che riconoscono benefici economici e non sempre sono recepite nell'ordinamento contrattuale che regola il rapporto di lavoro, ma non per questo si può dedurre la loro inapplicabilità al rapporto di lavoro pubblico.

Si pensi, ad esempio, ai c.d. compensi della Legge Merloni prima della loro previsione nei sistemi contrattuali, come il riconoscimento dei benefici economici connessi al recupero dell'evasione e dell'elusione fiscale, come, ancora, a taluni compensi connessi a prestazioni parallele (la partecipazione a commissioni concorsuali, la qualità di componente di particolari organismi tecnici, etc.) previsti da norme regolamentari e non contrattuali, come il riconoscimento di benefici economici previsti da leggi speciali (tutela della maternità, tutela dei disabili, etc.), che le norme contrattuali possono solo migliorare, ma che operano indipendentemente da un loro espresso recepimento nell'ambito degli assetti contrattuali, e via dicendo.

Non è un caso, invero, che lo stesso decreto di riforma, il D.Lgs. n. 165/2001, abbia puntualmente specificato che, prima di ogni altra disciplina, il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici è regolato dalla legge, come può desumersi dalla chiara formulazione dell'art. 2, comma 2, del decreto stesso, ai sensi del quale "I rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinate dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto. Eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate da successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario."

Come si può vedere la fonte primaria del rapporto di lavoro resta la legge per il dipendente della pubblica Amministrazione, che può essere, secondo la predetta disposizione legislativa, derogata (rectius: disapplicata) dal successivo intervento dello strumento negoziale che occupi la specifica materia già regolata con legge, secondo un noto fenomeno di attrazione in ambito contrattuale degli aspetti già riservati alla disciplina legislativa che costituisce il sistema principale della privatizzazione del rapporto di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione pubblica. Si potrebbe, infatti, ritenere, a tal riguardo, che la norma contrattuale di cui al citato art. 25 del C.C.N.L. 22 febbraio 2006, afferente alla separata area dirigenziale del comparto contrattuale Regioni-Enti locali, abbia inteso regolare una sfera già occupata dalla legge facendola propria, secondo il fenomeno di successione occupativa della materia tra fonti regolative diversificate sopra ricordata, ma non, certamente, determinando una pretesa

impossibilità applicativa della disposizione legislativa prima dell'intervento occupativo ad opera della disciplina contrattuale. D'altra parte ove si accedesse alla singolare interpretazione per la quale tali emolumenti non sarebbero dovuti al dirigente incaricato di funzioni di Vicesegretario per l'attuale carenza di previsione contrattuale o in virtù di una malintesa applicazione del principio di onnicomprensività del trattamento economico dirigenziale di cui all'art. 24 del D.Lgs. n. 165/2001, ci si troverebbe di fronte ad una chiara violazione del principio di corrispondenza tra prestazione resa dal lavoratore e retribuzione riconosciuta dal datore di lavoro di cui all'art. 36 Cost., posto che le funzioni di che trattasi appaiono chiaramente ulteriori, aggiuntive e diverse rispetto a quelle normalmente richieste al dirigente dell'Ente locale in virtù del ruolo dallo stesso ricoperto e dell'incarico al medesimo conferito, eppertanto, per tale loro natura, risultano ordinariamente inesigibili nell'ambito del rapporto stesso: non è un caso, infatti, che per l'esercizio delle stesse l'amministrazione sia tenuta all'adozione di un incarico specifico ed integrativo, pressoché sempre ulteriore e diverso da quello di dirigente, a sottolineare la specificità della posizione e la pretesa di compiti aggiuntivi connessi agli aspetti integrativi e complementari dell'incarico dirigenziale ordinariamente affidato.

Per quanto attiene, poi, al computo dei diritti in questione ed, in particolare, all'individuazione della base di commisurazione dei diritti di rogito (stipendio annuale o periodo di reggenza o supplenza), la giurisprudenza, dopo qualche oscillazione iniziale (fine anni '80 – inizio anni '90) risulta, oggi, assestata, in forma pressoché pacifica, sulla soluzione dello stipendio annuo. In tal senso depone non solo la grande maggioranza delle posizioni assunte dai TT.AA.RR., ma anche il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (oltre che consultiva: Sezione I[^], 22 febbraio 1989, n. 2407).

Lo stato della questione, peraltro, è ben riassunto ed esposto nella motivazione della sentenza n. 700 del 9 maggio 2002 del T.A.R. Emilia Romagna, cui si opera ogni rinvio per quanto attiene alla determinazione del compenso di che trattasi.

Occorre sottolineare, comunque, che l'Amministrazione comunale si è opportunamente attenuta all'interpretazione prevalente, anche al fine di scongiurare eventuale contenzioso, che, con ogni probabilità, l'avrebbe vista soccombere. Appare opportuno chiarire, poi, che la linea comportamentale adottata dall'Ente, anche nella denegata ipotesi in cui si ritenesse non conforme al vigente ordinamento giuridico, non avrebbe prodotto e non sarebbe in grado di originare alcun danno di natura patrimoniale. Infatti, tanto il D.Lgs. n. 165/2001 (art. 2, comma 3), quanto la contrattazione collettiva (art. 30 del C.C.N.L. 23.12.1999) sono concordi nello stabilire che le somme acquisite dall'amministrazione per effetto dell'applicazione del principio di onnicomprensività sono e restano di spettanza della dirigenza e confluiscono, integrandolo, nel fondo di alimentazione delle retribuzioni di posizione e di risultato del personale dirigente, con ciò scongiurando ogni ipotesi di determinazione di danno di origine patrimoniale a carico dell'amministrazione comunale.

Appare ovvio sottolineare, poi, che le somme derivanti dai compensi di cui si discute, laddove si accedesse alla loro ricomprensione nell'ambito del principio di onnicomprensività del trattamento economico accessorio riconosciuto al personale dirigente, non possono che accedere al trattamento economico dei dirigenti che, con la loro attività, ne hanno consentito l'acquisizione e non, certo, di quei dirigenti che, per la posizione ricoperta, hanno operato in ambiti o in settori d'intervento assolutamente estranei al riconoscimento di tale emolumento.

Che la questione fosse da tempo controversa e dibattuta e che vi fossero posizioni contrapposte tra l'interpretazione di autorevoli dirigenti dello Stato e tra la categoria, è dimostrato dal fatto che la parola fine a questo stato di cose è stata messa solo dal recente contratto di lavoro dei dirigenti ove si prevede espressamente all'art. 25: "Ai dirigenti incaricati delle funzioni di vice-segretario, secondo l'ordinamento vigente, sono corrisposti i compensi per diritti di segreteria (di cui all'art. 21 del D.P.R. 4 dicembre 1997, n. 465) per gli adempimenti posti in essere nei periodi di assenza o di impedimento del segretario comunale e provinciale titolare della relativa funzione".

Se ben si osserva la norma si pone il problema di stabilire contrattualmente l'obbligatorietà della ripartizione dei diritti di segreteria, al di fuori quindi dell'onnicomprendività, ai vice segretari in caso di assenza od impedimento in presenza del titolare ciò sta a dimostrare, una volta per tutte che la correttezza della corresponsione dei diritti di segreteria al vice segretario nel caso svolga una funzione di reggenza in mancanza del titolare, è evidente e pacifica, non ponendo problemi di natura interpretativa.

Si aggiunge infine che circa i riferimenti temporali all'esercizio delle funzioni in questione risultano depositati in atti dell'ufficio presenze dell'ente i giustificativi di assenze del Segretario Generale; la legittimazione relativa all'esercizio delle funzioni vicarie è stata accertata, *ratione temporis*, dal Vice Segretario Generale.

In relazione alle osservazioni prodotte in relazione ai rapporti con ASET spa con particolare riguardo al rispetto del principio "in house providing" ed alla previsione del relativo canone a favore dell'ente si precisa quanto segue.

Il Comune di Fano ha adottato con deliberazione n.329/2008 del Consiglio Comunale ogni misura amministrativa atta a supportare la relazione con ASET "in house"; le

difficoltà relative a tali problematiche sono da ricercarsi nella continua evoluzione e sedimentazione della relativa giurisprudenza che in questi anni è continuamente intervenuta in materia di servizi pubblici locali.

La determinazione di un canone relativo all'affidamento di un servizio pubblico è principio pacificamente quanto storicamente ammesso dall'ordinamento. La relazione ispettiva confonde probabilmente i criteri di determinazione della tariffa del servizio come determinata dal c.d "Decreto Ronchi" dalla relazione amministrativa intercorrente tra l'ente affidante e l'ente gestore. Correttamente il canone richiesto dal Comune di Fano è contenuto nei costi generali del servizio in quanto tale onere rappresenta un'obbligazione di diritto pubblico connessa alla concessione amministrativa del servizio.

Nessuna norma pone infatti divieti in tal senso mentre la Legge, medio termine intervenuta anche se mai resasi operativa, prevede la messa in gara del servizio con modalità che contemplan anche un canone finanziario da considerarsi però come criterio non prevalente nella scelta del contraente.

A tali argomentazioni si aggiunga che ultimamente la Corte Costituzionale, con sentenza n.238/2009, ha acclarato la natura tributaria della TIA sconfessando gli assunti strettamente sinallagmatici presuntivamente afferenti le relazioni amministrative sottese al servizio in questione. Il Comune di Fano mantiene infatti, nella presente materia, la potestà autoritativa di natura pubblicistica di determinare l'ammontare del canone di gestione che si riflette nella congrua determinazione della tariffe della discarica.

Infine si osserva che la Corte Conti Marche ha già esaminato la questione relativa al canone percepito da ASET spa per verificarne l'effettivo e costante incasso senza mai sollevare eccezioni sulla legittimità dello stesso.

In riferimento al rilievo formulato a pag.105, ultimo capoverso, della relazione sulla verifica amministrativo – contabile, secondo cui non si sarebbe rispettato il punto 20 del principio contabile n.2 approvato dall'Osservatorio per la Finanza locale il 04.07.2002, il quale prevede che per le entrate provenienti da permessi di costruire "l'accertamento e' effettuato sulla base degli introiti effettivi", si precisa quanto segue:

Gli importi delle suddette entrate accertati nei vari esercizi risultano superiori delle rispettive somme riscosse soltanto dal punto di vista formale.

Infatti, la differenza corrisponde alle somme che al 31/12 di ciascun anno di competenza erano già affluite nell'apposito conto corrente postale intestato all'Ente ma che per evidenti difficoltà operative (la Tesoreria comunale a tale data non può effettuare movimenti di cassa) non erano state ancora prelevate e contabilizzate.

Pertanto, dal punto di vista sostanziale, le somme accertate corrispondono esattamente a quelle effettivamente incassate anche se una minima parte delle stesse al 31/12 non erano ancora state versate in Tesoreria ma detenute sul conto corrente postale.

Cio' e' dimostrato dal fatto che tali somme sono state puntualmente incassate in conto residui all'inizio dell'esercizio successivo.

Occorre ad ogni buon fine precisare che la disposizione contenuta nel punto 20 del principio contabile n.2 non trova conferma in alcuna norma dell'ordinamento contabile per cui era da intendersi come semplice indirizzo senza alcun contenuto imperativo.

Cio' viene confermato anche dal fatto che tale interpretazione non e' stata confermata dal nuovo principio contabile n.2 approvato dall'Osservatorio per la Finanza Locale e la Contabilita' degli Enti locali in data 18/11/2008.

Sulla base delle suesposte considerazioni si ritiene pertanto che il rilievo formulato e le conclusioni tratte non abbiano fondamento.



Via Leopoldo Serra, 31
00153 Roma
Tel. 06/585441
Fax 06/58544339/371

Via G.M.Lancisi. 25
00161 Roma
Tel. 06/440071
Fax 06/44007512

Via di Tor Fiorenza. 35
00199 Roma
Tel. 06/865081
Fax 06/86508235

Roma, 11 maggio 2006

Alle segreterie regionali e territoriali
LORO SEDI

e, p.c. Al presidente dell'ANCI
On.le Leonardo Dominici

Al presidente dell'UPI
Dott. Fabio Melilli

Al Presidente dell'ARAN
Consigliere Raffaele Perna

Oggetto: fondo ex art 15 del CCNL 1.4.1999 relativamente al personale ATA
trasferito al Comparto Scuola.

Le scriventi segreterie nazionali sono venute a conoscenza che la ragioneria generale dello stato sta ancora effettuando in numerose regioni, in particolare nel Lazio ed in Piemonte, controlli a tappeto nei confronti di comuni di piccole-medie dimensioni, intervenendo nel merito degli accordi stipulati in sede di contrattazione decentrata, spesso mettendone in discussione gli esiti e le risorse stanziare.

In particolare, in più di una occasione, sono stati contestate quelle risorse che, in pro quota, erano calcolate per il salario accessorio del personale ATA transitato nel 2000 nello Stato e che le amministrazioni, legge permettendo, hanno ritenuto a buon ragione di consolidare nel fondo dopo la fuoriuscita di questi lavoratori.

Tali comportamenti, come la pretesa di fare restituire da parte degli Enti ai lavoratori le somme "indebitamente riscosse relative alla parte del fondo riferita ai lavoratori ATA" a partire dal 1 gennaio 2000. vanno duramente respinti chiamando le Amministrazioni ad assumersi le dovute responsabilità nei confronti dell'

atteggiamento censorio dei funzionari della Ragioneria dello Stato, chiaramente illegittimo e privo di fondamento.

Ciò perché tale interpretazione, frutto dell'evidente volontà di condizionare gli atti ed i comportamenti dei comuni, stravolge completamente quanto disposto dalla legge 124 del maggio 1999 e del decreto del Ministero dell'Interno del 16 ottobre 1999 pubblicato sulla GU n. 9 del 13 gennaio 2000 ed inoltre invade senza legittimazione la sfera autonoma della contrattazione nazionale.

In particolare i CCNL di comparto successivi al 2000 e l'apposito accordo, nella specifica materia del trasferimento, ARAN - sindacati del 20/7/99 che nulla hanno modificato né previsto rispetto ai fondi del salario accessorio del personale trasferito.

A tale proposito è bene ricordare che, diversamente da tutte le altre procedure di trasferimento, eseguite nel corso di questi ultimi anni con decreti ministeriali, le norme richiamate non fanno alcun riferimento ai fondi di amministrazione ed alla loro eventuale decurtazione dei pro-quota, bensì esclusivamente alla detrazione complessiva dei trasferimenti erariali in proporzione al numero dei passaggi degli ATA alla Scuola, per ognuna delle Amministrazioni degli Enti Locali interessate.

Tale affermazione è ben spiegata nella scheda dell'allegato C del Decreto Ministero Interni del 16/10/99; in particolare, riguardo al salario accessorio, ben si evidenzia che sono considerate ai fini della decurtazione esclusivamente le particolari indennità che la legge riconosce al personale ATA per l'esercizio delle proprie funzioni.

Per queste ragioni le amministrazioni che all'epoca non hanno ritenuto scaricare gli effetti delle decurtazioni sui fondi, né in sede di contrattazione nazionale né integrativa, defalcando i pro quota del personale ATA, non possono essere soggette a censura da parte dei solerti funzionari della Ragioneria dello Stato, né tanto meno può essere ritenuta accoglibile la pretesa di restituzione delle somme "indebitamente percepite" da parte dei lavoratori.

Come abbiamo già detto tali addebiti sono da considerarsi illegittimi sia sul piano legislativo che contrattuale; in particolare su quest'ultimo aspetto ricordiamo che il CCNL 2004 ha consolidato i fondi antecedenti, comunque formati, ponendo così la parola fine ad una lunga disputa che aveva riguardato la loro costituzione.

In ragione di ciò invitiamo le strutture in indirizzo a vigilare con la massima attenzione e determinazione per impedire ogni tentativo d'intromissione nel merito degli accordi decentrati stipulati, contrastandone ogni intenzione.

Nel frattempo, appena definiti gli incarichi del nuovo Governo, le scriventi si faranno carico di sollecitare il Dipartimento della Funzione Pubblica per un incontro con la Ragioneria Generale dello Stato che chiarisca definitivamente i termini di una annosa vicenda che interferisce indebitamente su materie di stretta pertinenza della contrattazione decentrata tra sindacati e le delegazioni trattanti degli Enti.

Cordiali saluti.

Allegati a) legge 124 del 1999

b) decreto Ministero dell' Interno del 16 ottobre 1999

c) scheda di trasmissione

d) accordo ARAN 20/7/00 art. 2 e 9

ALLEGATO A: *articolo 8 della legge 124 del 3 maggio 1999*

1. Il personale ATA degli istituti e scuole statali di ogni ordine e grado é a carico dello Stato. Sono abrogate le disposizioni che prevedono la fornitura di tale personale da parte dei comuni e delle province.

2. Il personale di ruolo di cui al comma 1, dipendente dagli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali alla data di entrata in vigore della presente legge, é trasferito nei ruoli del personale ATA statale ed é inquadrato nelle qualifiche funzionali e nei profili professionali corrispondenti per lo svolgimento dei compiti propri dei predetti profili. Relativamente a qualifiche e profili che non trovino corrispondenza nei ruoli del personale ATA statale é consentita l'opzione per l'ente di appartenenza, da esercitare comunque entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. A detto personale vengono riconosciuti ai fini giuridici ed economici l'anzianità maturata presso l'ente locale di provenienza nonché il mantenimento della sede in fase di prima applicazione in presenza della relativa disponibilità del posto.

3. Il personale di ruolo che riveste il profilo professionale di insegnante tecnico-pratico o di assistente di cattedra appartenente al VI livello nell'ordinamento degli enti locali, in servizio nelle istituzioni scolastiche statali, é analogamente trasferito alle dipendenze dello Stato ed é inquadrato nel ruolo degli insegnanti tecnico-pratici.

4. Il trasferimento del personale di cui ai commi 2 e 3 avviene gradualmente, secondo tempi e modalità da stabilire con decreto del Ministro della pubblica istruzione, emanato di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica, sentite l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), l'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani (UNCHEM) e l'Unione delle province d'Italia (UPI), tenendo conto delle eventuali disponibilità di personale statale conseguenti alla razionalizzazione della rete scolastica, nonché della revisione delle tabelle organiche del medesimo personale da effettuare ai sensi dell'articolo 31, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni; in relazione al graduale trasferimento nei ruoli statali sono stabiliti, ove non già previsti, i criteri per la determinazione degli organici delle categorie del personale trasferito.

5. A decorrere dall'anno in cui hanno effetto le disposizioni di cui ai commi 2, 3 e 4 si procede alla progressiva riduzione dei trasferimenti statali a favore degli enti locali in misura pari alle spese comunque sostenute dagli stessi enti nell'anno finanziario precedente a quello

dell'effettivo trasferimento del personale; i criteri e le modalità per la determinazione degli oneri sostenuti dagli enti locali sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, emanato entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di concerto con i Ministri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, della pubblica istruzione e per la funzione pubblica, sentite l'ANCI, l'UNCEM e l'UPI.

ALLEGATO B: *decreto del Ministero dell'Interno del 16 ottobre 1999 (GU n.9 del 13.1.2000)*

Art.

1.

Gli enti interessati al trasferimento del personale ATA degli istituti e scuole statali di ogni ordine e grado, sono tenuti a certificare entro il primo trimestre dell'anno in cui e' avvenuto il passaggio, mediante l'unito modello che fa parte integrante del presente decreto l'onere sostenuto dagli stessi nell'anno finanziario precedente. L'operazione, decorre dal 1o gennaio 2000. L'onere e' riferito:

- a) al personale di ruolo in servizio nelle istituzioni scolastiche al 25 maggio 1999 ed a quello assunto successivamente a seguito di selezioni indette prima di tale data;*
- b) alle spese sostenute limitatamente agli oneri effettivamente riferiti al servizio trasferito (appalti, progetti LSU stabilizzati, convenzioni);*
- c) alla spesa sostenuta per assicurare il regolare funzionamento dell'istituzione scolastica nell'anno precedente a quello dell'effettivo trasferimento per vacanze di organico.*

Art.

2.

Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su richiesta del Ministro dell'interno, provvede con appositi decreti, ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio per il trasferimento, dallo stato di previsione del Ministero dell'interno allo stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione, dei fondi corrispondenti al totale degli oneri risultanti dalle certificazioni di cui al precedente art. 1 che gli enti interessati devono presentare, anche se negative, entro il 31 marzo 2000 tramite prefettura.

ALLEGATO C : tabella per la determinazione degli oneri

13-1-2000

GAZZETTA UFFICIALE DELLA REPUBBLICA ITALIANA

Serie generale - n. 9

ALLEGATO

Comune di

Provincia di

Comunità montana di

Codice Ente

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Alla prefettura di

Barrare la casella se viene prodotto certificato negativo

DETERMINAZIONE DEGLI ONERI SOSTENUTI DAGLI ENTI LOCALI DA PORTARE IN RIDUZIONE DEI TRASFERIMENTI ERARIALI A SEGUITO DEL PASSAGGIO DEL PERSONALE E DELLE FUNZIONI ATA DEGLI ISTITUTI E SCUOLE STATALI DI OGNI ORDINE E GRADO A CARICO DELLO STATO AI SENSI DELL'ART. 8, COMMA 5, DELLA LEGGE 3 MAGGIO 1999, N. 124.

Vista la legge 3 maggio 1999, n. 124;

Visto il decreto n. 184 in data 23 luglio 1999 del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica;

Visto il decreto n. in data del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della pubblica istruzione, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica;

Si certifica

Numero complessivo del personale ATA in servizio alla data 25 maggio 1999 ed a quello assunto successivamente a seguito di selezioni indette prima di tale data che viene trasferito allo Stato	N.
Descrizione degli oneri complessivi sostenuti nell'anno antecedente il trasferimento del personale ATA (1)	Importo complessivo (5)
Onere complessivo riferito al personale di ruolo in servizio nelle istituzioni scolastiche al 25 maggio 1999 ed a quello assunto successivamente a seguito di selezioni indette prima di tale data: retribuzione complessiva base di tutto il personale trasferito (2) L. retribuzione complessiva accessoria di tutto il personale trasferito (3) L.	L.
Spese sostenute limitatamente agli oneri effettivamente riferiti al servizio trasferito (appalti, progetti LSU stabilizzati entro il 31 dicembre 1999, convenzioni) (4)	L.
Ulteriore spesa sostenuta per assicurare il regolare funzionamento dell'istituzione scolastica nell'anno precedente a quello dell'effettivo trasferimento per vacanze di organico	L.
Totale . . .	L.

(1) Nel caso di personale che svolgeva più funzioni la quantificazione degli oneri deve essere operata in proporzione alla funzione ATA scolastica precedentemente svolta e che ora viene interamente trasferita allo Stato;

(2) L'importo lordo deve essere comprensivo di indennità integrativa speciale, tredicesima, retribuzione individuale di anzianità e assegni familiari per anno o frazione corrispondente al periodo di servizio prestato e alla percentuale di funzioni ATA svolte in caso di mansioni plurime (la retribuzione base deve intendersi al lordo degli oneri riflessi);

(3) Indicare l'indennità spettante per funzioni assegnate in modo continuativo per l'intero anno scolastico o parte prevalente;

(4) Indicare i costi delle funzioni proprie del personale ATA svolte da personale non dipendente dell'ente; indicare solo le spese sostenute per appalti, progetti LSU stabilizzati e convenzioni attivi al 31 dicembre 1999 e non quelli scaduti e non rinnovati nel corso del 1999, qualora riferiti ad interventi di carattere straordinario;

(5) Importo complessivo delle somme spese nell'anno 1999 per il personale e le funzioni trasferite.

Si attesta

Che la quantificazione dei costi in proporzione alle funzioni svolte è stata determinata sulla base di atti formali di incarico alla data stabilita per l'individuazione con i quali sono state attribuite più mansioni al personale ATA. Detta documentazione resta a disposizione per gli eventuali riscontri.

Il responsabile del servizio finanziario

Il legale rappresentante dell'ente



..... li

00A0225

ALLEGATO D

ACCORDO ARAN -OO.SS IN APPLICAZIONE DELL'Art. 8 DELLA LEGGE 3 MAGGIO 1999, n. 124

1 Art. 1. Ambito di applicazione.

Il presente accordo si applica dal 1o gennaio 2000 al personale dipendente dagli enti locali e transitato nel comparto scuola, ai sensi dell'art. 8 della legge 3 maggio 1999, n. 124, e degli articoli 5 e 10 del decreto ministeriale 23 luglio 1999, n. 184, attuativi della citata legge, con esclusione del personale che svolge funzioni o compiti rimasti di competenza dell'ente locale.

Art. 2. Regime contrattuale

1. Al personale di cui al presente accordo, pur nella prosecuzione ininterrotta del relativo rapporto di lavoro, cessa di applicarsi a decorrere dal 1o gennaio 2000 il contratto collettivo nazionale del lavoro 1o aprile 1999 di regioni-autonomie locali e dalla stessa data si applica il C.C.N.L. 26 maggio 1999 della scuola, ivi compreso tutto quanto si riferisce al trattamento accessorio, salvo quanto diversamente stabilito negli articoli successivi.

2. I crediti dei lavoratori transitati, conseguenti a prestazioni rese a qualsiasi titolo entro il 31 dicembre 1999, restano e sono esigibili con spesa a carico dei rispettivi enti locali.

3. Il personale di cui al presente accordo, transitato nei ruoli della scuola, svolge le funzioni e le mansioni previste per ciascun profilo professionale dal citato C.C.N.L. 26 maggio 1999.

4. In applicazione dell'art. 33 del decreto legislativo n. 29/1993 al personale di cui al presente accordo è consentita mobilità, previo nulla osta dell'amministrazione cedente e dell'amministrazione ricevente anche per quanto concerne la possibilità - limitatamente all'a.s. 2000-2001 - di compensazione dei relativi trasferimenti statali nel caso di rientro nell'Amministrazione locale di provenienza.

5. Per i lavoratori vincitori di concorsi interni banditi prima del 31 dicembre 1999 dagli enti locali che rientrano in servizio nell'ente locale di precedente appartenenza, il servizio prestato dal 1° gennaio 2000 è riconosciuto a tutti gli effetti come prestato alle dipendenze dell'ente locale stesso, senza soluzione di continuità.

6. Agli ITP ed agli assistenti di cattedra appartenenti all'ex sesta qualifica funzionale degli enti locali si applicano gli istituti contrattuali della scuola per quanto attiene alla funzione docente; per il personale eventualmente sprovvisto dei coerenti titoli di studio e professionali, previsti dalle vigenti disposizioni del Ministero della pubblica istruzione in relazione alla funzione esercitata, in sede di contrattazione integrativa

nazionale di cui al successivo art. 9, comma 3, saranno previste specifiche soluzioni per l'utilizzazione di detto personale in area tecnica, fermo restando "ad personam" l'inquadramento nel suddetto livello ed il trattamento economico in godimento come previsto nel successivo art. 3.

Art. 3. Inquadramento professionale e retributivo

1. I dipendenti, di cui all'art. 1 del presente accordo, sono inquadrati nella progressione economica per posizioni stipendiali delle corrispondenti qualifiche professionali del comparto scuola, indicate nell'allegata tabella B, con le seguenti modalità.

Ai suddetti dipendenti viene attribuita la posizione stipendiale, tra quelle indicate nell'allegata tabella B, d'importo pari o immediatamente inferiore al trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999 costituito da stipendio e retribuzione individuale di anzianità nonché, per coloro che ne sono provvisti, dall'indennità specifica prevista dall'art. 4, comma 3, del C.C.N.L. 16 luglio 1996 enti locali come modificato dall'art. 28 del C.C.N.L. 10 aprile 1999 enti locali, dall'indennità prevista dall'art. 37, comma 4, del C.C.N.L. 6 luglio 1995 e dall'indennità prevista dall'art. 37, comma 1, lettera d), del medesimo C.C.N.L. L'eventuale differenza tra l'importo della posizione stipendiale di inquadramento e il trattamento annuo in godimento al 31 dicembre 1999, come sopra indicato, è corrisposta "ad personam" e considerata utile, previa temporizzazione, ai fini del conseguimento della successiva posizione stipendiale. Al personale destinatario del presente accordo è corrisposta l'indennità integrativa speciale nell'importo in godimento al 31 dicembre 1999, se più elevata di quella della corrispondente qualifica del comparto scuola. L'inquadramento definitivo, nei profili professionali della scuola, del personale di cui al presente accordo dovrà essere disposto tenendo conto della tabella A di equiparazione allegata.

2. L'inquadramento e l'attribuzione definitiva delle funzioni agli appartenenti alla ex sesta qualifica funzionale degli enti locali, fermo restando lo svolgimento dei compiti inerenti all'attività amministrativo-contabile dell'istituzione scolastica ed il mantenimento dello stipendio in godimento, avverrà definitivamente secondo quanto disposto dal comma 5 dell'art. 9. Il personale anzidetto potrà optare per l'inquadramento nell'area B mantenendo, ove ancora disponibile, la sede di servizio.

3. Al personale ausiliario degli enti locali appartenente alla ex quarta e quinta qualifica funzionale degli stessi enti locali, inquadrato nell'area A secondo quanto previsto dalla tabella allegata, debbono essere valutati ai fini dell'applicazione dell'art. 36 del C.C.N.L. 26 maggio 1999 del comparto scuola, i titoli professionali e di servizio effettivamente svolto.

4. Nella sequenza di cui all'art. 36 del C.C.N.L. citato il profilo A/2 e la lettera d) del comma 2 dello stesso art. 36 saranno opportunamente integrati.

5. Trova applicazione il disposto dell'art. 6, commi 3 e 5, del decreto interministeriale 23 luglio 1999, n. 184, che prevede per il personale individuato dal citato comma 3 la

possibilità di revocare l'opzione esercitata per l'ente locale entro trenta giorni dalla pubblicazione del decreto interministeriale di cui all'art. 3, comma 2, del decreto 23 luglio 1999, n. 184, del Ministro della pubblica istruzione di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro e della funzione pubblica.

6. Per il personale ausiliario comunque denominato il servizio prestato negli asili nido delle amministrazioni locali è assimilato a tutti gli effetti a quello prestato nelle scuole materne, elementari o secondarie delle stesse amministrazioni considerato che l'assegnazione ad una tipologia di scuola era disposta sulla base ad un'unica graduatoria in relazione alle esigenze di servizio dell'ente.

Art. 4. Regime pensionistico e previdenziale

1. Per quanto riguarda il regime pensionistico e previdenziale dei lavoratori di cui al presente accordo, ancorché cessati dal servizio in data precedente alla firma del presente accordo, si applicano le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1993, n. 104. I sei mesi previsti dall'art. 5 dell'anzidetto decreto del Presidente della Repubblica per l'opzione irrevocabile per il mantenimento del regime previdenziale - comprensivo di pensione e buonuscita comunque denominata - di precedente appartenenza, decorrono dalla pubblicazione del decreto interministeriale di cui all'art. 3, comma 2, del decreto 23 luglio 1999, n. 184, del Ministro della pubblica istruzione di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro e della funzione pubblica. Entro lo stesso termine deve essere confermata o può essere revocata l'eventuale opzione già esercitata.

Art. 5. Inquadramento nel profilo di direttore dei servizi generali e amministrativi

1. In caso di presenza in una scuola di più unità di personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, proveniente dagli enti locali e inquadrato dal 1° settembre 2000 nel profilo di responsabile amministrativo secondo l'allegata tabella A, sarà inquadrato nell'area D, a decorrere dal 1° settembre 2000 - previa partecipazione agli appositi corsi, a fini di arricchimento professionale - colui che, essendo responsabile amministrativo titolare in quanto firmatario degli atti contabili, svolgeva questo compito nella scuola di titolarità alla data del 31 dicembre 1999.

2. Le altre unità di personale provenienti dagli enti locali con qualifiche che danno titolo all'inquadramento come responsabile amministrativo nella scuola secondo l'allegata tabella A di corrispondenza, saranno del pari inquadrato nell'area D, previa partecipazione agli appositi corsi, a fini di arricchimento professionale. Detto personale non potrà partecipare alle operazioni di mobilità dell'a.s. 2000-2001 e sarà utilizzato per l'a.s. 2000-2001 secondo quanto previsto in sede di contrattazione integrativa nazionale.

3. Il personale che si trovi nelle condizioni previste dal precedente comma può chiedere di essere restituito all'ente locale di precedente appartenenza - previo consenso del medesimo - entro trenta giorni dalla pubblicazione del decreto interministeriale di cui all'art. 3, comma 2, del decreto 23 luglio 1999, n. 184, del

Ministro della pubblica istruzione di concerto con i Ministri dell'interno, del tesoro e della funzione pubblica. In tale caso trova applicazione il precedente art. 2, comma 4.

4. Trova applicazione, nei confronti del personale che abbia esercitato l'opzione per la permanenza negli enti locali, quanto previsto dall'art. 3, comma 5, con il conseguente trasferimento delle relative risorse secondo quanto previsto dalle vigenti disposizioni.

Art. 6. Ferie

1. I dipendenti transitati conservano tutti i diritti loro spettanti in tema di ferie non fruito e maturate entro il 31 dicembre 1999. Dal 1° gennaio 2000 si applicano le disposizioni dell'art. 19 del C.C.N.L. 4 agosto 1995 del comparto scuola, con particolare riferimento a quanto disposto nei commi 2 e 11 del citato articolo.

2. Limitatamente all'anno 2000, le ferie relative al 1999, non fruito dal personale di cui al presente accordo, possono essere utilizzate sino al 31 dicembre.

Art. 7. Malattia

1. Per l'assenza per malattia al personale di cui al presente accordo si applicano le norme previste dal vigente C.C.N.L. 26 maggio 1999 del comparto scuola. I periodi di assenza per malattia fruiti sino al 31 dicembre 1999, comunicati dai rispettivi enti locali, vengono calcolati secondo le anzidette norme contrattuali del comparto scuola.

Art. 8. Tempo parziale

1. lavoratori transitati dagli enti locali, con rapporto di lavoro trasformato, a domanda, a tempo parziale possono conservare tale tipologia di rapporto di lavoro, secondo quanto previsto dalla normativa scolastica sulla materia ed in particolare dall'ordinanza ministeriale 22 luglio 1997, n. 446.

2. In sede di contrattazione collettiva nazionale integrativa saranno definiti modalità, tempi e criteri per l'accoglimento delle eventuali domande di trasformazione in rapporto di lavoro a tempo pieno del personale assunto negli enti locali con rapporto a tempo parziale e come tale transitato nello Stato.

Art. 9. Retribuzione fondamentale e salario accessorio

1. A decorrere dal 1° gennaio 2000, al personale di cui al presente accordo si applicano tutti gli istituti a contenuto economico del C.C.N.L. 26 maggio 1999 del comparto scuola, secondo le modalità da questo previste.

2. A decorrere dal 1° gennaio 2000, al personale di cui al presente accordo, è riconosciuto, a titolo provvisorio, il compenso individuale accessorio secondo le misure lorde mensili indicate nella tabella A1 allegata al C.C.N.L. 31 agosto 1999 del comparto scuola.

Ai responsabili amministrativi è corrisposta l'indennità di amministrazione prevista dal C.C.N.L. 26 maggio 1999 del comparto scuola.

3. Con contratto integrativo nazionale tra Ministero della pubblica istruzione e le organizzazioni sindacali firmatarie del C.C.N.L. scuola 26 maggio 1999, sarà definito l'utilizzo - anche ai fini dell'applicazione dell'art. 36 del medesimo C.C.N.L. e degli

articoli 26, 27, 28 e 50 del C.C.N.L. 31 agosto 1999 del comparto scuola - delle risorse disponibili in base al protocollo d'intesa siglato il 5 giugno 2000, tra organizzazioni sindacali e Ministero della pubblica istruzione, nonché a quelle derivanti dall'applicazione del decreto interministeriale 16 ottobre 1999.

4. Con successiva sequenza contrattuale da aprirsi entro il 25 luglio 2000, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 36 del C.C.N.L. 26 maggio 1999, il profilo A/2 sarà integrato nel senso di prevedere che il collaboratore scolastico in servizio nella scuola materna svolge attività di supporto alla persona ed ausilio materiale ai bambini e bambine della scuola materna nell'uso dei servizi igienici e nella cura dell'igiene personale. Al personale che svolge tali compiti potrà essere corrisposta l'indennità di cui all'art. 36 del C.C.N.L. 26 maggio 1999 e art. 50 del C.C.N.L. 31 agosto 1999 del comparto scuola.

5. Sarà verificata la possibilità di prevedere nella medesima sequenza contrattuale la costituzione di uno specifico profilo amministrativo con compiti di responsabilità e di coordinamento di aree e settori organizzativi e di vicariato da istituire nell'area C della scuola. In tale profilo potranno essere collocati gli appartenenti alla ex sesta qualifica funzionale degli enti locali che mantengono in attesa di tale inquadramento il loro livello retributivo, i responsabili amministrativi del comparto scuola non inquadrati al 1o settembre 2000 nell'area D, e mediante apposite procedure, il personale del comparto scuola appartenente all'area B.

6. In via transitoria e fino all'inquadramento definitivo, per i lavoratori di cui all' art. 3, comma 2, del presente accordo potranno, nel contratto integrativo di cui al precedente comma 3, essere destinate specifiche risorse per l'applicazione dell'art. 36 del C.C.N.L. 26 maggio 1999 e all'art. 50 del C.C.N.L. 31 agosto 1999.

Art. 10. Personale in distacco sindacale

1. Il trasferimento nel comparto scuola del personale del presente accordo che, al 31 dicembre 1999, si trovasse in distacco sindacale o permesso cumulato sotto forma di distacco o aspettativa sindacale non retribuita, avviene su esplicita richiesta del dipendente da prodursi entro tre mesi dalla pubblicazione del decreto interministeriale di cui all'art. 3, comma 2, del decreto 23 luglio 1999, n. 184 del Ministro della pubblica istruzione di concerto con i Ministri dell'interno del tesoro e della funzione pubblica.

2. Analoga facoltà sarà concessa al personale di cui al comma 1, che sia rientrato in servizio presso l'ente locale nel periodo transitorio dal 1o gennaio 2000, alla data di pubblicazione del sopra citato decreto interministeriale.

INTERPRETAZIONE

I chiarimenti del ministero dell'Interno ai quesiti degli amministratori locali

Quesiti, interpretazioni, richieste di chiarimenti: tra le amministrazioni locali e il ministero dell'Interno c'è un filo diretto quotidiano. In questa rubrica Guida agli Enti Locali pubblica le domande di interesse generale e la sintesi delle risposte fornite dalla Direzione generale dell'Amministrazione civile.

COMITATO DI DIREZIONE

D È legittimo un compenso aggiuntivo per i componenti di un comitato di direzione, istituito dal regolamento di organizzazione degli uffici e finalizzato a coadiuvare le funzioni del direttore generale?

SI

R L'articolo 51-bis della legge 142/1990, introdotto dall'articolo 6, comma 10, della legge 127/1997 (ora articolo 108 del Dlgs 267/2000), nel prevedere la possibilità dell'istituzione del direttore generale, stabilisce contestualmente, le funzioni da assegnare. Per l'attuazione di tali finalità il direttore generale deve necessariamente avvalersi dei dirigenti dell'ente, i quali in base alla citata norma «rispondono nell'esercizio delle funzioni loro assegnate al direttore generale». In tale ambito appare corretta la previsione di un comitato di direzione con il compito di coadiuvare il direttore generale.

In ordine alla legittimità del compenso aggiuntivo per le funzioni esercitate dai dirigenti in seno al comitato di direzione, occorre ricordare che l'articolo 49 del Dlgs 29/1993 e successive modificazioni (ora articolo 45 del Dlgs 165/2001) stabilisce che «il trattamento economico fonda-

mentale e accessorio è definito dai contratti collettivi», mentre l'articolo 69 del Dlgs 165/2001, al comma 1, rende inapplicabili le norme generali e speciali del pubblico impiego non fatte proprie dai contratti collettivi di lavoro, così come previsto anche dall'articolo 70, comma 3, del medesimo Dlgs che, in particolare, per i dipendenti degli Enti locali, stabilisce che il rapporto di lavoro per tale personale viene disciplinato esclusivamente dai contratti collettivi di lavoro e dal Dlgs 267/2000. Infatti l'articolo 32 del Ccnl dei dirigenti dispone che «le somme acquisite dagli enti a seguito dell'adeguamento dei rispettivi ordinamenti al principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti, integrano le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato secondo la disciplina dell'articolo 26».

Alla luce del quadro normativo pertanto l'attività dei dirigenti resa anche in seno a comitati, rientra tra i compiti d'ufficio compensabile con gli emolumenti previsti dalla normativa contrattuale, che finanzia l'indennità di posizione e di risultato. Pertanto, l'attribuzione dei compensi aggiuntivi potrebbe trovare una sua legittimazione esclusivamente qualora sia ricompresa nel fondo previsto per la retribuzione di posizione e di risultato.

IL QUESITO DEI LETTORI

Indennità e rimborsi spese

Il responsabile dell'area finanziaria di un Comune ha posto il seguente quesito:

«Il Comune ha una consistenza demografica di 3.822 abitanti ed attualmente è retto da un Commissario straordinario nominato con Dpr. Considerato che il Commissario è residente nel Comune di Roma ed ha la qualifica di Prefetto in attività di servizio, si prega di voler cortesemente far conoscere come vada determinata l'indennità spettante allo

stesso e se gli compete, come si ritiene, anche l'indennità di missione».

La legislazione sugli Enti locali prevede che in alcuni casi, tassativamente previsti, a fronte dell'accertata impossibilità di funzionamento dell'Ente locale, possa essere disposto dal Presidente della Repubblica - organo di suprema garanzia - il rinnovo degli organi attraverso nuove elezioni. Per assicurare la continuità della gestione ammini-

strativa viene nominato un commissario che assicuri la gestione dell'ente sino all'insediamento dei nuovi organi.

L'estensione dei poteri del Commissario straordinario è del tutto simile a quella degli organi ordinari, taiché egli, dal punto di vista giuridico, riveste la stessa qualità del sindaco, della Giunta e del Consiglio, non essendo possibile distinguere in ciascun ambito ciò che ha rilevanza politica da ciò che non l'ha.