

Segretari comunali e provinciali

Il nuovo contratto collettivo decentrato integrativo di livello nazionale

di Antonio Le Donne Segretario Generale, Direttore Generale Comune di Impruneta (Fi)

e di Orazio Parisi Avvocato, Segretario Comunale di S.Valentino in A.C. e Catignano (Pe)

Si esamina la contrattazione decentrata nazionale dei segretari comunali e provinciali di cui all'art. 4, c. 1, lett. c) e d) del Ccnl del 16 maggio 2001, avente ad oggetto «condizioni, criteri e parametri per la definizione della maggiorazione della retribuzione di posizione», nonché i «criteri per la definizione del trattamento economico spettante al segretario nei casi di reggenza o supplenza», definitivamente sottoscritta in data 22 dicembre 2003. Le materie oggetto dell'accordo danno piena applicazione alla disciplina economica prefigurata dal Ccnl del 16 maggio 2001

Le materie dell'accordo

Superato il controllo del collegio dei revisori dei conti (1) dell'Agas (2) sulla compatibilità dei costi con i vincoli di bilancio (3), in data 22 dicembre 2003 (4) è stato definitivamente sottoscritto l'accordo in merito ai contenuti economici della contrattazione collettiva decentrata integrativa di livello nazionale dei segretari comunali e provinciali di cui all'art. 4, c. 1, lett. c) e d) del Ccnl del 16 maggio 2001, aventi ad oggetto le «condizioni, criteri e parametri per la definizione della maggiorazione della retribuzione di posizione», nonché i «criteri per la definizione del trattamento economico spettante al segretario nei casi di reggenza o supplenza».

L'accordo segue quello del 19 dicembre 2002 con il quale si erano definiti i criteri per la partecipazione ai corsi per la progressione in carriera, superando in particolare i limiti percentuali riferiti agli idonei ai corsi di specializzazione (5), nonché definiti i criteri di calcolo dell'anzianità di servizio ai fini del passaggio alla fascia superiore.

Le materie oggetto dell'accordo danno piena applicazione alla disciplina economica prefigurata dal Ccnl del 16 maggio 2001 consentendo, da un lato, un notevole recupero in termini economici per la categoria e, dall'altro, di rispondere ad un'esigenza fortemente avvertita dal sistema attraverso una nuova disciplina in tema di reggenze e supplenze a scavalco.

La definizione delle ulteriori materie riconnesse al livello decentrato integrativo di livello nazionale (6) è rinviata ad un ulteriore accordo.

L'istituto della maggiorazione della retribuzione di posizione

Delle otto voci che compongono la struttura della retribuzione dei segretari comunali e provinciali (7), la retribuzione di posizione (8) è quella che

Note:

(1) Art. 32, DPR n. 468/1997.

(2) Delibera n. 267 del 16 dicembre 2003 del CdA dell'Agenzia nazionale per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali.

(3) Art. 51, c. 3, Ccnl del 16 maggio 2001.

(4) Per il testo cfr. in questa *Rivista* pag. 96.

(5) Art. 14, c. 1, 2 cpv, del DPR n. 465/1997: «Il numero degli idonei non può superare il settanta per cento dei partecipanti al corso di specializzazione.»

(6) Art. 4, c.1, lett. a), b), g) e h) Ccnl del 16 maggio 2001: pari opportunità, igiene, ambiente, sicurezza, prevenzione sui luoghi di lavoro, formazione, contributi sindacali.

(7) Art. 37 Ccnl del 16 maggio 2001: «1. La struttura della retribuzione dei segretari comunali e provinciali si compone delle seguenti voci:

- a) trattamento stipendiale;
- b) indennità integrativa speciale;
- c) retribuzione individuale di anzianità, ove acquisita;
- d) retribuzione di posizione;
- e) maturato economico annuo, ove spettante;
- f) retribuzione di risultato;
- g) diritti di segreteria;
- h) retribuzione aggiuntiva per sedi convenzionate.

2. Al segretario compete altresì una tredicesima mensilità.».

(8) La denominazione retribuzione di posizione è riferita anche ai compensi prima denominati «indennità di direzione» di cui all'art. 40, c. 3, del Ccnl del comparto Ministeri.

risponde alla finalità di creare un collegamento diretto tra ruolo/funzioni svolte dal segretario e la relativa complessità di esercizio nel concreto contesto della tipologia di enti considerata.

Il collegamento della rilevanza delle funzioni attribuite e delle connesse responsabilità, in relazione alla tipologia dell'ente di cui il segretario è titolare, è operato (9) in termini astratti, facendo riferimento alla dimensione demografica degli enti in coerenza con l'articolazione delle fasce professionali definita dall'art. 31 del Ccnl.

In linea generale, il Ccnl relativo ai segretari comunali e provinciali prevede un'organica ed esaustiva disciplina della retribuzione di posizione la quale, fino a diversa disciplina del Ccnl dell'area della dirigenza del comparto regioni-autonomie locali, assorbe ogni altro compenso connesso alle prestazioni di lavoro, ivi compreso quello per lavoro straordinario, ad eccezione dei diritti di segreteria (10). Il c. 4 dell'art. 41, nel chiaro intento di considerare la complessità concreta dell'esercizio delle funzioni svolte dal segretario nonché gli eventuali incarichi e funzioni aggiuntive riconosciute alla figura nell'ambito organizzativo proprio dell'ente di cui è titolare, consente di incrementare ulteriormente i compensi contrattualmente definiti, prevedendo che «gli Enti nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, possono corrispondere una maggiorazione dei compensi di cui al c. 3», rimandando alla contrattazione decentrata la determinazione di condizioni, criteri e parametri di riferimento per la sua definizione.

La maggiorazione della retribuzione di posizione, in altre parole, completa la disciplina della dimensione «astratta» prevista dall'art. 41, c. 3, e definisce la struttura della dimensione «concreta» dell'istituto contrattuale creando coerenza tra le responsabilità attribuite e la retribuzione (11).

Da tale impostazione, dunque, è escluso qualunque effetto di consolidamento della maggiorazione della retribuzione di posizione nel «maturato» economico del segretario, restando strettamente connessa all'esercizio delle funzioni effettivamente svolte su incarico formalmente conferito dall'amministrazione (12) ed al conseguente carico di responsabilità. Tale natura, oltre a dare ragione del perché l'eventuale maggiorazione della retribuzione di posizione deve riferirsi al solo ente che la eroga, dà conto di un'apparente contraddizione tra quanto previsto in accordo (13) e le disposizioni dell'art. 43 del Ccnl (14) il quale, comunque, nell'elencazione delle voci che compongono il trattamento economico dei segretari in disponibilità, non fa menzione della maggiorazione della retribuzione di posizione.

La maggiorazione, per come definita in precedenza, viene a configurarsi come elemento accessorio

di una voce, la retribuzione di posizione, costituente unitamente ad altre il monte salari (15) riferito a ciascun segretario. Ne deriva, in logica conseguenza, la sua computabilità ai fini della determinazione della retribuzione di risultato (16), prevista dal Ccnl nell'importo non superiore al 10% del monte salari stesso.

A conferma della computabilità della maggiorazione nel monte salari di riferimento alla determinazione percentuale della retribuzione di risultato, deve evidenziarsi come quest'ultima sia direttamente correlata al conseguimento degli obiettivi assegnati ed alla considerazione del complesso degli incarichi aggiuntivi conferiti.

Riguardo all'applicazione dell'istituto alle convenzioni di segreteria comunale (17), il dato contrattuale, non facendo riferimento alla sede di segreteria, in ipotesi convenzionata, ma al singolo comune, appare chiaro nell'imputare ad «ogni comune» (18) e quindi «al solo ente che la eroga» (19) la titolarità del procedimento di riscontro delle condizioni necessarie per l'applicazione della maggiorazione della retribuzione di posizione, così com'è imputato al singolo comune il conseguente onere economico, ivi compreso quello relativo alla quota

Note:

(9) Art. 41, c. 3, Ccnl del 16 maggio 2001.

(10) Art. 41, c. 6, Ccnl del 16 maggio 2001.

(11) La ricostruzione dell'istituto è confermata dal modulo di relazione sindacale cui ne è riconnessa la disciplina, essendo finalità propria della contrattazione decentrata la definizione della parte variabile del trattamento economico del lavoratore.

(12) Art. 1, c. 4, decentrato nazionale del 22 dicembre 2003.

(13) Art. 1, c. 2, decentrato nazionale del 22 dicembre 2003 «Nel caso in cui il segretario sia collocato in disponibilità non si dà luogo all'erogazione della predetta maggiorazione»

(14) «Ai segretari comunali e provinciali collocati in disponibilità di cui all'art. 19, c. 7, del DPR n. 465/1997, è corrisposto il trattamento economico in godimento presso l'ultima sede di servizio e composto delle seguenti voci». Segue l'elencazione delle voci che sono le medesime indicate dall'art. 37 (cfr. nota 7) con esclusione della retribuzione di risultato e dei diritti di segreteria.

(15) Da ultimo l'Aran (11 agosto 2003), richiamato il carattere generale nel settore pubblico della nozione di «monte salari» (la quale ricomprende tutte le somme corrisposte nell'anno di riferimento al personale sia a titolo di trattamento economico principale che accessorio, rilevate dai bilanci consuntivi delle singole amministrazioni, con esclusione dei soli emolumenti aventi carattere indennitario, risarcitorio o di rimborso spese) ha ritenuto che tale nozione non può avere una diversa e minore valenza nel caso del Ccnl dei segretari comunali e provinciali ed ha concluso per la ricomprensione nel «monte salari» di riferimento, ai fini della determinazione della retribuzione di risultato del segretario, anche della voce diritti di segreteria.

(16) Art. 42, c. 1, Ccnl del 16 maggio 2001.

(17) Art. 10 del DPR n. 465/1997 e art. 45 del Ccnl 16 maggio 2001.

(18) Art. 2, c. 1, decentrato nazionale del 22 dicembre 2003.

(19) Art. 1, c. 3, decentrato nazionale del 22 dicembre 2003.

di retribuzione di risultato connessa alla maggiorazione.

Specie nelle sedi di segreteria convenzionata di piccole dimensioni potrà verificarsi il caso del conferimento d'incarichi aggiuntivi al segretario in ognuno degli enti costituenti la sede associata. Ne consegue che ognuno di questi, secondo la dimensione demografica dell'ente e la natura degli incarichi aggiuntivi, dovrà riconoscere al segretario incaricato una maggiorazione e che ognuna di queste maggiorazioni soggiacerà ai limiti massimi previsti in accordo per i singoli comuni. (20)

Tali considerazioni risultano coerenti non solo al dato contrattuale ma, ripetiamo, alla stessa *ratio* dell'istituto che deve individuarsi nella considerazione, ai fini del trattamento economico, della complessità aggiuntiva dell'esercizio concreto delle funzioni riconnesse al segretario nel contesto del singolo ente in cui opera, senza che un'eventuale convenzione possa avere diversa interferenza oltre quella, ricorrendone le condizioni, di determinare la maggiorazione, per ognuno degli enti associati, della retribuzione di posizione così come determinata in applicazione dell'art. 45 del Ccnl.

Esigibilità e parametro di riferimento della maggiorazione

L'articolato pone da subito due ordini di considerazioni in merito alla «esigibilità» della maggiorazione ed al parametro di riferimento della stessa.

Per quanto concerne l'effettiva «esigibilità» della maggiorazione essa è direttamente correlata ad una corretta interpretazione della locuzione «possono corrispondere» intesa non quale mera facoltà dell'Ente, ma come ammissibilità, liceità, dell'erogazione a seguito della sottoscrizione dell'accordo decentrato nazionale, nell'ambito delle risorse finanziarie disponibili. Tale ultima interpretazione (che consente di leggere il testo in tal modo: «dalla data di eseguibilità dell'accordo possono corrispondere...» - dunque, l'eseguibilità quale condizione per l'esigibilità) oltre che coerente sotto il profilo sistemico, appare rafforzata da una lettura combinata con il c. 3 dell'art. 1 ed il c. 2 dell'art. 4 del decentrato in commento.

L'accordo decentrato (21), prevedendo che l'importo della maggiorazione, riscontrate le condizioni stabilite, non possa essere inferiore al 10% della retribuzione della posizione in godimento, rende evidente come l'esigibilità della stessa sia condizionata esclusivamente all'accertamento delle condizioni previste in accordo senza che, riscontrate le stesse, sia dato desumere alcuna facoltatività in merito all'applicazione dell'istituto contrattuale e nessun al-

tro limite diverso dalla disponibilità delle risorse e dalla capacità di spesa degli enti.

In altre parole, è solo dal mancato esplicito riscontro delle condizioni previste in accordo che può discendere la inesigibilità della maggiorazione.

Tale conclusione è viepiù rafforzata da quanto disposto al c. 2 dell'art. 4 che, a conferma della correttezza dell'interpretazione prescelta della locuzione «possono corrispondere», chiarisce che l'avverarsi della condizione (eseguibilità dell'accordo) impone agli enti di dare esecuzione agli atti già assunti, in altre parole di far seguire al conferimento dell'incarico il relativo corrispettivo, utilizzando anche le risorse eventualmente individuate.

La circostanza che l'esecuzione degli atti assunti non sia limitata alle risorse eventualmente accantonate rappresenta un'ulteriore conferma della «esigibilità» della maggiorazione una volta riscontrati i requisiti contrattuali necessari alla sua erogazione. In termini generali, l'interpretazione prescelta cautele gli enti in ipotesi di contenzioso giudiziario, potendo trovare applicazione in tale sede il principio costituzionale della *proporzionalità* della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro, ai fini della valutazione dell'adeguatezza dello scambio tra la prestazione e la retribuzione di lavoro.

Per quanto concerne il parametro di riferimento della maggiorazione, l'accordo decentrato fa espresso riferimento alla retribuzione di posizione in godimento.

Contrariamente ai primi commenti in tema, non avrebbe senso il riferimento alle retribuzioni in godimento, cioè propria del segretario nei cui riguardi ricorrono le condizioni per la maggiorazione in questione, se la locuzione non si fondasse, come invece correttamente accade nel caso in questione, sull'istituto della retribuzione di posizione di cui al c. 3 dell'art. 41 del Ccnl, come eventualmente rideterminata (in aumento) a seguito dell'applicazione delle seguenti disposizioni:

- art. 41, c. 5 «c.d. clausola di galleggiamento» (tecnicamente denominata «allineamento stipendiale», cui consegue l'equiparazione della retribuzione di posizione del segretario, nel caso sia inferiore, all'indennità di posizione più elevata presente nell'Ente);
- art. 45 «retribuzione aggiuntiva prevista in caso di titolarità di sede di segreteria convenzionata».

Che il parametro di riferimento della maggiorazio-

Note:

(20) Percentuale differenziata nelle misure del 50%, del 30% e del 5% della retribuzione di posizione in godimento, comprensiva della retribuzione aggiuntiva per sede convenzionata, a seconda della dimensione dell'ente e della natura degli incarichi aggiuntivi.

(21) Art. 1, c. 3.

ne sia la retribuzione di posizione di cui al c. 3 dell'art. 41 del Ccnl, come eventualmente rideterminata (in aumento) a seguito dell'applicazione del successivo c. 5 e dell'art. 45, è confermato dallo stesso accordo che ove non ha voluto considerare la retribuzione aggiuntiva prevista in caso di titolarità di sede di segreteria convenzionata, come nel caso dei compensi per incarichi di reggenza e supplenza a scavalco, ha appositamente delimitato le voci da considerare «retribuzione in godimento» escludendo la lett.h) dell'art. 37 del Ccnl (22).

La maggiorazione e i comuni riclassificati

Il testo dell'accordo distingue, relativamente alla percentuale massima di maggiorazione, tra comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti (23) e comuni inferiori a tale limite demografico (24).

Tale distinzione porrebbe porre in dubbio quale sia il tetto da applicare in quei comuni che, pur non superando la soglia demografica dei 3000 abitanti, siano stati oggetto, nella vigenza del precedente sistema, di riclassificazione. Al riguardo può indicarsi una possibile strategia ermeneutica che si posa su due percorsi intrecciati:

1. il primo percorso fa riferimento al rapporto tra interpretazione letterale ed interpretazione sistematica. È vero che il contratto integrativo all'art. 2 dice testualmente «in ogni comune con popolazione inferiore ai 3000 abitanti», laddove il termine «ogni» sembrerebbe escludere qualsiasi differenziazione. Tuttavia, proprio il riferimento alla (ex) classe IV immediatamente seguente alla frase predetta, proprio nella sua funzione esplicativa, in realtà dice ancor più (incluso ancor meno). Infatti tale precisazione cambia il piano interpretativo perché i comuni riclassificati sono posti, lo dice la parola stessa, in un'altra classe almeno ai fini della disciplina giuridica ed economica del segretario. Pertanto, si dovrebbe interpretare più correttamente «ogni comune (...) collocato in quarta classe» (e solo quelli, ancorché ve ne siano altri con popolazione inferiore ai 3000 abitanti ma ricollocati in terza classe);

2. il secondo percorso concerne la considerazione che la disposizione tratta della maggiorazione di un istituto previsto in via generale nel Ccnl. La maggiorazione, come detto, rappresenta un istituto accessorio rispetto all'istituto generale della retribuzione di posizione. Per principio generale si ritiene che all'istituto accessorio si applichi la medesima disciplina che si segue per l'istituto principale. Pertanto, poiché nel comune riclassificato la retribuzione di posizione applicata è quella della fascia superiore d'inquadramento, non quella prevista per

la relativa consistenza demografica, ne consegue che anche l'istituto accessorio, la maggiorazione, segue la stessa sorte.

Dalle considerazioni precedenti deriva, quindi, l'applicabilità della percentuale massima di maggiorazione del 50% anche a quei comuni che, pur inferiori a 3000 abitanti, siano stati, nella vigenza del precedente sistema, riclassificati.

Incarichi gestionali e ruolo del segretario

È importante evidenziare che il conferimento di incarichi per attività di carattere gestionale dovrà essere preceduto dall'accertamento in merito all'inesistenza di professionalità interne all'Ente e potrà aver luogo solo in via temporanea (25) per consentire all'amministrazione di reperire le stesse attraverso le procedure individuate (assunzioni, gestione associata del servizio, ricorso a professionisti esterni, ecc.). L'intento è di far sì che tutte le funzioni interne all'ente siano presidiate dalle necessarie professionalità, assicurando però la chiusura armonica del sistema nei momenti di crisi attraverso la figura del segretario, senza per questo interferire in merito al ruolo di quest'ultimo che resta, ad oggi, quello trattenuto dal vigente art. 97 del Tuel.

Pur non intervenendo in merito al ruolo del segretario, l'accordo rafforza però la possibilità delle amministrazioni, contemplata dall'art. 97, c. 4, lett. d) del D.Lgs. n. 267/2000, di conformare le funzioni svolte da tale figura professionale alle esigenze concrete dell'ente (26).

Tale possibilità rappresenta per i segretari un'opportunità di ulteriore valorizzazione della figura all'interno del sistema delle autonomie ed, al contempo, una risposta alle esigenze particolari delle singole amministrazioni. Importante conseguenza dell'assunto precedente è la negazione di posizioni,

Note:

(22) Art. 3 decentrato nazionale del 22 dicembre 2003.

(23) Nei cui riguardi l'art. 1, c. 3, del decentrato nazionale fissa la percentuale massima del 50%.

(24) Relativamente ai quali l'art. 2, c. 2, del decentrato nazionale stabilisce la percentuale massima del 30%.

(25) Art. 1, c. 1, lett. A2), del decentrato nazionale del 22 dicembre 2003.

(26) «Si sottolinea, inoltre, in senso positivo, che dall'ipotesi di accordo emerge un'accentuazione del ruolo di definizione dei compiti del segretario in capo alle figure del vertice politico, ruolo che non può essere letto come limitazione dell'autonomia del segretario, ma come rafforzamento della collaborazione che assume negli enti connotazioni diverse a seconda delle modalità di svolgimento delle funzioni giuridico formali e del grado di incidenza di quelle funzioni nell'attività amministrativa dell'ente», nota UPI 3 giugno 2003, valutazioni sull'ipotesi di accordo decentrato.

assolutamente non condivisibili, rilevate all'indomani dell'approvazione della legge n. 131/03 (c.d. La Loggia) di attuazione delle modifiche al titolo V della Costituzione, stante le quali, fatta salva la permanenza della figura, deve essere riconosciuta all'autonomia organizzativa degli enti la definizione delle funzioni che essa deve svolgere (27). Devono, invece, ritenersi coerenti a logiche di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione pubblica locale quelle posizioni che mantenendo la dimensione nazionale (non statale, si badi bene...) della figura e delle funzioni da essa svolte, tendono ad un rafforzamento del ruolo della stessa anche attraverso la riconduzione al segretario della generale funzione di direzione complessiva dell'ente, fatta salva la possibilità, già prevista dalla normativa vigente, di conformarne gli ambiti d'azione alle esigenze particolari dei singoli enti. Tali ultime posizioni, oltre che rispondere maggiormente alle esigenze della pubblica amministrazione locale ed alla sempre maggiore consapevolezza che un imparziale buon andamento rappresenti condizione imprescindibile dello sviluppo delle comunità locali e quindi del Paese, risultano maggiormente coerenti al nuovo impianto ordinamentale e ad una corretta applicazione dell'attitudine ascensionale del principio di sussidiarietà (28).

Condizioni, criteri e parametri per la maggiorazione

L'applicazione dell'istituto contrattuale della maggiorazione della retribuzione di posizione dovrà essere preceduta dalla verifica delle condizioni, criteri e parametri previsti dall'art. 1 del decentrato. Le condizioni sono suddivise in oggettive (complessità organizzativa-complessità funzionale-disagio ambientale) e soggettive (attività gestionali-incarichi speciali-progetti speciali), e risultano specificate nelle tabelle di riscontro allegata all'accordo. Le voci che compongono le tabelle di riscontro hanno una mera funzione ricognitiva delle possibili situazioni riscontrabili nella realtà senza alcuna interferenza, ripetiamo, in merito alla definizione del ruolo della figura. Le funzioni individuate dalla tabella di riscontro delle condizioni oggettive che coincidono con le attività ed i compiti tipici del direttore generale non possono essere computate ai fini della maggiorazione della retribuzione di posizione qualora il segretario sia stato nominato direttore generale (29). La disciplina dettata dall'accordo in tema di maggiorazione (30) rende necessaria l'analisi delle seguenti problematiche:

- a) formalità dell'incarico
- b) rilevanza dell'ente
- c) funzioni aggiuntive

Formalità dell'incarico e rilevanza dell'ente

Per quanto attiene alla formalità dell'incarico, ai fini dell'erogazione della predetta maggiorazione, si pone la questione se le funzioni debbano essere effettivamente svolte su incarico ritualmente conferito dall'amministrazione. A tal proposito, la fonte andrà rinvenuta, quindi, sia in provvedimenti puntuali del capo dell'amministrazione che in previsioni statutarie o regolamentari dell'ente. La necessità di un incarico formalizzato merita alcune precisazioni. Le tabelle di riscontro allegata all'accordo contengono, infatti, alcune condizioni variamente riconducibili alle funzioni istituzionali svolte dai segretari, così come riepilogate dall'art. 97 del Tuel o comunque rinvenibili nella legislazione vigente. È evidente che in tali casi viene meno la necessità di ricercare una fonte interna all'Ente e che la relativa determinazione della maggiorazione della retribuzione di posizione andrà motivata e graduata, coerentemente alla *ratio* dell'istituto della maggiorazione, con riferimento alla particolare complessità del concreto esercizio della funzione considerata. La «formalità» dell'incarico impone, poi, di verificare se tale requisito risulti assolto nelle variegate ipotesi non riconducibili a provvedimenti «tipici» (31). In tali ipotesi, che possono concretarsi in una direttiva, in una mera nota od altro, la conseguente effettività dello svolgimento delle funzioni induce a ritenere rispettato il requisito della «formalità», salvo verificare l'opportunità di un provvedimento

Note:

(27) «Ciò non esclude che la figura del segretario comunale e provinciale, fatta salva dall'art. 2, c. 4, lettera m) per quanto attiene alle competenze esercitate in nome dello Stato, ma non per quelle esercitate dagli enti territoriali sulla base delle funzioni loro attribuite, possa egualmente trovare pieno apprezzamento e valorizzazione nell'ambito delle scelte normative, statutarie e regolamentari che ogni ente può e deve compiere» Nota congiunta Anci-UPI riguardante l'art. 2 della L. 131/2003 consegnata in Conferenza Stato-città ed autonomie locali il 24 luglio 2003 e pubblicata sul sito www.anci.it.

(28) Il principio di sussidiarietà, infatti, «con la sua incorporazione nel testo della Costituzione ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie» (Corte Costituzionale n. 303/2003).

(29) Art. 1, c. 1, lett. A1, decentrato nazionale del 22 dicembre 2003.

(30) «L'importo della maggiorazione deve tenere conto della rilevanza dell'ente e delle funzioni aggiuntive affidate al segretario. Ai fini dell'erogazione della predetta maggiorazione le funzioni devono essere effettivamente svolte su incarico formalmente conferito dall'amministrazione». Art. 1, commi 3 e 4, accordo decentrato del 22 dicembre 2003.

(31) Quali il decreto sindacale, la deliberazione di giunta (es. la costituzione della delegazione trattante di parte pubblica o la nomina dei componenti del nucleo di valutazione che prendano in considerazione la figura del segretario), i regolamenti e lo statuto.

sindacale ricognitivo delle funzioni svolte dal segretario su incarico dell'amministrazione, utile anche a dare certezza in merito alle decorrenze d'esercizio delle stesse (32).

Il rimando che le parti fanno al rinnovo contrattuale per la valutazione in merito alla possibilità di disciplinare nel contesto della stabile organizzazione dell'ente le eventuali responsabilità gestionali affidate al segretario (33), da un lato pone in dubbio che un affidamento non temporaneo di tali responsabilità risponda alla logica dell'istituto della maggiorazione della retribuzione di posizione e subisca i limiti percentuali determinati dall'accordo, dall'altro evidenzia la necessità di un sistema strutturato in base al quale, ricorrendo le condizioni descritte in precedenza, gli enti possano procedere in concreto alla determinazione monetaria della maggiorazione all'interno delle percentuali indicate dall'accordo (34).

Tale sistema dovrà avere come necessario riferimento il dato contrattuale che, nella specie, fornisce elementi (criteri) che devono trovare valorizzazione all'interno dei criteri di determinazione che le amministrazioni adotteranno: si fa riferimento alla necessità che l'importo della maggiorazione tenga conto della rilevanza dell'ente e delle funzioni aggiuntive affidate al segretario.

Per quanto attiene alla rilevanza dell'ente dovrà tenersi conto sia delle dimensioni demografiche dello stesso, sia, a prescindere dal dato della popolazione, della concreta complessità di esercizio delle funzioni affidate determinata dalle particolarità della realtà locale in cui si opera.

Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alle complessità indotte dall'essere il comune sede di strutture pubbliche (tribunale, caserme, ospedali, rilevanti nodi ferroviari ed autostradali, ecc.) di istituzioni scolastiche, di istituzioni di pubblica assistenza e beneficenza, di distretti industriali, di demani marittimi, di realtà commerciali molto dinamiche, ecc. (35).

Le funzioni aggiuntive

Per quanto attiene alla quantità ed alla natura delle funzioni aggiuntive affidate, si introduce il tema del processo e delle tecniche di definizione della maggiorazione. Si pongono, a tal proposito, i quesiti concernenti su quali siano, nel diritto interno vivente, sia le disposizioni puntuali, sia i criteri direttivi per la maggiorazione.

Si è detto che la maggiorazione è legata alla «conformazione» del ruolo come disciplinata nell'ente. Infatti, così come la retribuzione di posizione base è legata alla funzione unitaria «astratta» identica su tutto il territorio nazionale, la maggiorazione è le-

gata al ruolo «concreto» costruito sulla specificità del singolo ente.

Ebbene, ne consegue la necessità di effettuare due indagini ricognitive:

- la prima indagine consiste nella verifica se esistano elementi normativi interni che disciplinino le attività oggetto dell'incarico espletato dal segretario. Vi sono alcuni esempi importanti di tale apparato normativo interno. Prima di elencarli vale la pena precisare che il termine «normativo» non è qui inteso in senso esclusivamente pubblicistico, in considerazione che taluni apparati dispositivi potrebbero già essere collocati in ambito civilistico; in particolare, come è noto, ciò accade per quelli afferenti alla funzione di privato datore di lavoro ai sensi del combinato disposto del DLgs n. 267/2000 e del DLgs n. 165/2001. Ciò precisato, gli esempi rilevanti sono: lo statuto, il regolamento di disciplina dei contratti, il regolamento di contabilità, il regolamento sull'ordinamento generale dei servizi e degli uffici, il regolamento sul funzionamento del nucleo di valutazione, la metodologia di pesatura delle indennità di posizione dirigenziale e/o delle posizioni organizzative, il sistema permanente di valutazione dei dipendenti, le disposizioni sulla costituzione e sul funzionamento della delegazione trattante di parte pubblica, ecc.;

- la seconda indagine consiste nella verifica se siano già previste indennità, in senso lato, in funzione remunerativa dell'attività da espletare. A tal proposito, in conseguenza della previsione dell'art. 4 del contratto integrativo, la misura delle predette indennità ha una costituzione «forte» se si fa riferimento a provvedimenti già assunti per i quali non operano i «tetti» indicati agli artt. 1 e 2; ha invece una costituzione «cedevole» nel caso i provvedimenti debbano essere ancora assunti (36). Tale differenziazione viene più attentamente analizzata nel successivo paragrafo 8 del presente scritto al quale si rinvia; invece, qui si approfondisce la problema-

Note:

(32) Tale provvedimento ricognitivo appare ancor più necessario nel caso, non raro, di direttive del capo dell'amministrazione formulate al segretario in forma orale (quale, ad esempio, una direttiva verbale, formulata nel corso di una riunione di giunta, inerente alla cura delle fasi attuative di un obiettivo specifico o di più generali linee d'indirizzo dettate da esigenze contingenti dell'amministrazione).

(33) Art. 2, c. 3, decentrato nazionale del 22 dicembre 2003.

(34) Fino al 50% per gli enti sopra i 3000 abitanti; fino al 5% per quelli inferiori ai 3000 abitanti, con possibilità di incremento fino al 30% nell'ipotesi di responsabilità di servizio, settore o area.

(35) È anche attraverso tale via che può oviarsi, dal punto di vista dei contenuti economici, al venir meno della possibilità di riclassificazione dei comuni.

(36) A tal proposito si rinvia alla casistica ricostruita nella tavola 1.

tica concernente i criteri dell'eventuale graduazione della maggiorazione.

L'approfondimento di cui si parla appena sopra consiste principalmente nell'individuare, a seguito delle indagini ricognitive, una plausibile graduazione tra le funzioni aggiuntive che, a seconda del singolo contesto, andrà definita attraverso una puntuale ed astratta pesatura delle voci che compongono le tabelle di riscontro delle condizioni oggettive e soggettive o, in legittima alternativa, mediante una loro valutazione complessiva ed equitativa del capo dell'amministrazione. Qui si vuole suggerire l'utilizzazione almeno dei seguenti due parametri:

- il primo parametro può essere desunto dall'art. 2 del contratto integrativo disciplinante la maggiorazione nei comuni con popolazione inferiore a tremila abitanti. Infatti, pur essendo apparentemente specifico per i piccolissimi comuni, la differenza in termini di tetto indennitario tra il 5%, consentito in assenza di conferimento di funzioni di responsabile apicale, e il 30%, consentito in presenza di tale conferimento, può suggerire che da sola la predetta categoria «pesa» almeno il 25%, cioè la metà del tetto massimo percettibile. Si precisa che tale riferimento vale semplicemente quale tecnica di valutazione dell'ordine di grandezza plausibile, di riferimento tecnico ideale a un tetto «minimo», e come profilo formale della motivazione dell'atto, considerando altresì, come elemento di supporto integrativo, anche la metodologia di pesatura delle indennità di posizione dirigenziale e/o delle posizioni organizzative; purtuttavia, da ciò non si trae certamente un combinato disposto formalmente contenente alcuna perentorietà, essendo lasciati liberi gli enti di autonomamente determinarsi, salvo la dimostrazione del percorso logico-contenutistico seguito nella determinazione della misura;

- il secondo parametro è costituito da quell'insieme di elementi afferenti a ciò che potremmo definire il complesso di attribuzioni che formano il sistema indicatorio che segnala una posizione del segretario nell'organigramma interno che privilegia (pur senza attribuzione dell'incarico di direzione) una funzione di direzione particolarmente accentuata, tale da situarlo più come «dominus» che come «primus inter pares» con il connesso volume di attribuzioni e connesse responsabilità. In particolare si annotino le funzioni di presidente della delegazione trattante di parte pubblica, presidente del nucleo di valutazione, datore di lavoro ai sensi del DLgs n. 626; direttore, progettista o, comunque, docente nei corsi di formazione interna; titolare del trattamento dei dati ai sensi della legislazione sulla privacy. La graduazione della maggiorazione sarà, quindi, tanto più elevata quanto più incisivo ed accentuato risulterà il ruolo del segretario all'interno dell'ente.

In conclusione di questo paragrafo, è importante qui stabilire che le attività di indagine ricognitiva, sia che convergano in un provvedimento avente natura meramente dichiarativa di funzioni già variamente effettuate, sia che convergano in un provvedimento avente natura costitutiva di funzioni in fase di attribuzione, debbano comunque essere inserite in un iter procedimentalizzato finalizzato alla corretta emanazione del decreto del sindaco. Sia del procedimento che del decreto si propongono schemi di massima, rispettivamente, nelle tavole 2 e 3.

Reggenze e supplenze a scavalco

Sicuramente innovativo appare l'articolato in tema di reggenze e supplenze a scavalco (37), materia che è correttamente ricondotta alla sede contrattuale dopo un lungo periodo in cui ha trovato disciplina all'interno di deliberazioni dell'Agas.

L'intento dichiarato delle parti (38) è quello di intervenire decisamente in una materia, quella delle reggenze di sedi vacanti, che in passato si è prestata ad infiniti abusi da parte di amministrazioni che per lunghi periodi non hanno provveduto a coprire la sede, con relativi danni, oltre che al loro buon andamento, al sistema di finanziamento dell'Agas (39).

Tale situazione è stata resa possibile anche da incarichi di reggenza di durata assolutamente incoerente rispetto alle finalità dell'istituto o, peggio ancora, dall'assegnazione di reggenti per le sole sedute di giunta e di consiglio.

Oltre allo svilimento del ruolo segretariale, in alcuni casi addirittura sminuito ad una richiesta a «gettone», ed ai mancati introiti dell'Agas, la mancata copertura delle sedi unitamente all'abuso della possibilità di convenzionamento ha causato un incremento esponenziale del numero dei segretari in disponibilità ed ha determinato difficoltà di inserimento ai nuovi iscritti all'albo.

La risposta a tali distorsioni viene da una disciplina che in primo luogo tende a riaffermare la competenza dell'Agas in merito all'attribuzione degli incarichi di

Note:

(37) Art. 3, decentrato nazionale del 22 dicembre 2003.

(38) Si veda la piattaforma presentata dalle OO.SS. («La contrattazione integrativa decentrata deve essere un'occasione per ribadire il principio normativo della piena utilizzazione dei Segretari in disponibilità per tutti i casi di reggenza o supplenza ribadendo, così, il principio che le c.d. reggenze devono essere attribuite ai Segretari titolari di sede solo in via residuale e per un periodo limitato di tempo») nonché la dichiarazione congiunta n. 2 allegata all'accordo.

(39) Alimentato attraverso le risorse del fondo di mobilità (determinato percentualmente sul trattamento economico del segretario e graduato in rapporto alla dimensione dell'ente) e dai proventi dei diritti di segreteria (artt. 20 e 21 DPR n. 465/97).

Tavola 1
Casistica relativa alle decorrenze della maggiorazione della retribuzione di posizione

Fattispecie	Disciplina della decorrenza
1. caso in cui esiste l'atto formale di nomina, esiste la determinazione del compenso, è già stata erogata la somma ed essa è in misura <u>inferiore</u> al tetto;	la «salvaguardia» dei provvedimenti già adottati non rende possibile una nuova parametrizzazione delle somme da corrispondere, con integrazione di quanto erogato, fatto salvo il caso in cui nel provvedimento d'incarico (o atto equivalente) non fosse già esplicitamente indicato che la remunerazione ivi prevista sarebbe stata adeguata al livello minimo eventualmente previsto dalla contrattazione.
2. caso in cui esiste l'atto formale di nomina, esiste la determinazione del compenso, è già stata erogata la somma ed essa è in misura <u>superiore</u> al tetto;	la «salvaguardia» dei provvedimenti già adottati non rende possibile una nuova parametrizzazione delle somme da corrispondere, con recupero parziale di quanto erogato.
3. caso in cui esiste l'atto formale di nomina, esiste la determinazione del compenso, essa è in misura <u>inferiore</u> al tetto, ma non è mai stata erogata la somma;	resta fermo il <i>quantum</i> determinato e si procede ad erogazione della somma utilizzando <u>anche</u> le risorse eventualmente individuate.
4. caso in cui esiste l'atto formale di nomina, esiste la determinazione del compenso, essa è in misura <u>superiore</u> al tetto, ma non è mai stata erogata la somma;	coerentemente ai casi 1 e 2, non è possibile ridurre la somma determinata e si procede ad erogazione della somma.
5. caso in cui esiste l'atto formale di nomina, <u>non esiste</u> la determinazione del compenso ma <u>esistono</u> i criteri per la determinazione diversi da quelli dell'accordo, ed è stato erogato un acconto;	sulla base dei criteri prestabiliti, si procede a definitiva determinazione del compenso -nei limiti massimi previsti dall'accordo- e si eroga l'eventuale saldo.
6. caso in cui esiste l'atto formale di nomina, <u>non esiste</u> la determinazione del compenso ma <u>esistono</u> i criteri per la determinazione diversi da quelli dell'accordo, e non è mai stato erogato un acconto;	coerentemente al punto 5, si procede ad erogare la somma come determinata
7. caso in cui esiste l'atto formale di nomina, <u>non esiste</u> la determinazione del compenso e <u>non esistono</u> criteri per la determinazione diversi da quelli dell'accordo ed è stato erogato un acconto;	diversamente dal punto 5, si applicano le condizioni i criteri ed i parametri previsti dall'accordo e, a seguito del procedimento di cui al quarto paragrafo di questo scritto, si eroga l'eventuale saldo della somma determinata.
8. caso in cui esiste l'atto formale di nomina, <u>non esiste</u> la determinazione del compenso, <u>non esistono</u> criteri per la determinazione diversi da quelli dell'accordo e non è mai stato erogato un acconto;	coerentemente al punto 7, si determina il corrispettivo sulla base dell'accordo decentrato e si procede ad erogazione della somma determinata.
9. caso in cui non esiste l'atto formale di nomina.	si veda quanto riportato al sesto paragrafo del commento, in merito alla questione di un incarico formalmente conferito dall'Amministrazione

Tavola 2
Procedimento di formazione del decreto del Sindaco

<ol style="list-style-type: none"> 1. attivazione d'ufficio o su richiesta dell'interessato 2. attività istruttoria: a) con finalità ricognitive degli incarichi attribuiti e/o espletati e delle somme eventualmente previste e/o accantonate; b) con finalità costitutive per gli incarichi attribuendi 3. predisposizione della proposta di decreto 4. confronto tra Sindaco e Segretario sulla proposta di decreto 5. eventuale atto di Giunta se previsto dall'ordinamento interno dell'Ente (è frequente la previsione dell'intervento giuntale nei casi in cui il Sindaco debba conferire incarichi a titolo oneroso) 6. decreto del Sindaco con natura costitutiva per il futuro e/o meramente dichiarativa-ricognitiva per il passato 7. impegno, liquidazione della spesa ed emissione del mandato di pagamento (atti eccezionalmente aventi natura meramente esecutiva, privi di volizione seppur «tecnica» in attuazione del decreto del Sindaco).

**Tavola 3
Decreto del Sindaco**

Decreto n. del

Oggetto: Attuazione del Contratto collettivo integrativo nazionale Segretari stipulato il 22 dicembre 2003. Ricognizione degli incarichi attribuiti/ Attribuzione degli incarichi e fissazione della maggiorazione dell'indennità di posizione del Segretario _____.

IL SINDACO

PREMESSO che nel/la Comune/Provincia di _____ a far data dal _____, è / è stato in servizio il/la dr./ssa _____ in qualità di Segretario _____ titolare della sede ai sensi dell'art. 97, c. 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n° 267, in forza del provvedimento di nomina del Sindaco del _____ prot. n° _____ emanato a seguito della deliberazione di assegnazione n. ____ del _____ del Consiglio di amministrazione dell'Agenda per la gestione dell'Albo dei segretari comunali e provinciali - Sezione _____;

CONSIDERATO che le funzioni di Segretario comunale e provinciale sono prioritariamente indicate nel già citato articolo 97 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n° 267, oltre che nel regolamento comunale/provinciale sull'ordinamento generale dei servizi e degli uffici, art. ___, approvato con deliberazione della Giunta comunale/provinciale n° ___ del _____;

CONSIDERATO altresì che al predetto Segretario:

1. con decreto del Sindaco/Presidente n° ____ del _____, sono state conferite le funzioni di _____ ai sensi del predetto art. 97, c. 4, lett. ____ come disciplinate dal regolamento comunale/provinciale sull'ordinamento generale dei servizi e degli uffici approvato con deliberazione della Giunta comunale/provinciale n° ____ del _____;
2. con decreto del Sindaco/Presidente n° _____ del _____ è stato conferito l'incarico di _____
3. con deliberazione di Giunta n° _____ del _____ è stato attribuito il compito di _____
4. ecc.

RICORDATO che, per quanto concerne le remunerazioni afferenti le funzioni, gli incarichi, i compiti sopra attribuiti, è stato a suo tempo stabilito quanto segue:

1. per quanto concerne _____ euro _____ con atto _____ con impegno _____
2. per quanto concerne _____ euro _____ con atto _____ con impegno _____
3. per quanto concerne _____ euro _____ con atto _____ con impegno _____
4. ecc.

RICORDATO:

- che in base all'ultimo contratto nazionale di lavoro dei Segretari comunali e provinciali stipulato il 16 maggio 2001 (Ccnl 1998-2001) la retribuzione di posizione assorbe ogni altro compenso connesso alle prestazioni di lavoro;
- che l'art. 41, c. 4, del predetto Ccnl 1998-2001 consente però di incrementare ulteriormente i compensi definiti, prevedendo che «*gli Enti nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della capacità di spesa, possono corrispondere una maggiorazione dei compensi di cui al c. 3*», rimandando alla contrattazione integrativa e decentrata la determinazione delle condizioni, criteri e parametri di riferimento per la sua definizione.

RICHIAMATO il contratto collettivo integrativo di livello nazionale dei Segretari comunali e provinciali, di cui all'art. 4, c. 1, lett. c) e d) del Ccnl 1998-2001, sottoscritto in data 22 dicembre 2003, avente ad oggetto «*condizioni, criteri e parametri per la definizione della maggiorazione della retribuzione di posizione*», nonché i «*criteri per la definizione del trattamento economico spettante al segretario nei casi di reggenza o supplenza*».

PRESO ATTO che nel predetto contratto integrativo, per quanto concerne l'indennità di posizione, si prevede, in sintesi, quanto segue:

- in ordine alla «esigibilità» della maggiorazione, essa è ora emersa in conseguenza della attuale eseguibilità dell'accordo;
- in ordine al parametro di riferimento della maggiorazione è fissato il tetto massimo nella misura del 50%, (N.B: per i comuni con popolazione inferiore ai 3000 abitanti il tetto è fissato al 5% oppure al 30% nei soli casi di assegnazione dell'incarico di responsabile di servizio);
- indipendentemente dal tetto citato vengono fatti salvi i provvedimenti già assunti;
- l'applicazione dell'istituto contrattuale della maggiorazione della retribuzione di posizione dovrà essere preceduta dalla verifica delle condizioni, criteri e parametri previsti dall'art. 1 del decentrato; in particolare le condizioni sono suddivise in oggettive (complessità organizzativa-complessità funzionale-disagio ambientale) e soggettive (attività gestionali-incarichi speciali-progetti speciali), e risultano specificate nelle tabelle di riscontro allegate all'accordo.

RITENUTO doveroso, in considerazione delle funzioni sopra attribuite, procedere alla erogazione della predetta maggiorazione;

PRESO ATTO che, dall'attuazione del contratto integrativo come sopra esaminato, consegue, altresì, che l'indennità di risultato prevista dall'art. 42 del Ccnl 1998-2001 deve essere integrata per la parte aggiuntiva afferente agli anni _____ derivante dall'ampliamento della base di calcolo conseguente alla maggiorazione dell'indennità di posizione stabilita con il presente atto;

(segue)

(continua)

CONSIDERATO che, anche in ossequio alle disposizioni generali di rango legislativo e quelle speciali di rango contrattuale, l'erogazione delle predette maggiorazioni è conseguenza di un percorso procedimentalizzato come di seguito (*eventuale*):

1. attivazione d'ufficio o su richiesta dell'interessato;
2. attività istruttoria: a) con finalità ricognitive degli incarichi attribuiti e/o espletati e delle somme eventualmente previste e/o accantonate; b) con finalità costitutive per gli incarichi attribuendi
3. predisposizione della proposta di decreto
4. confronto tra Sindaco e Segretario sulla proposta di decreto
5. eventuale atto di Giunta se previsto dall'ordinamento interno dell'Ente (è frequente la previsione dell'intervento giuntale nei casi in cui il Sindaco debba conferire incarichi a titolo oneroso)
6. decreto del Sindaco con natura costitutiva per il futuro e/o meramente dichiarativa-ricognitiva per il passato
7. impegno, liquidazione della spesa ed emissione del mandato di pagamento (atti eccezionalmente aventi natura meramente esecutiva, privi di volizione seppur «tecnica» in attuazione del decreto del Sindaco)

RICORDATO che le funzioni di direttore generale sono disciplinate, oltre che in via generale nell'art. 108 del già citato decreto legislativo n. 267/00, anche e soprattutto per quanto concerne le funzioni specifiche da esercitare presso questo/ a comune/provincia, nel già più volte citato regolamento comunale/provinciale sull'ordinamento generale dei servizi e degli uffici, art. ____ e che esse non devono essere computate ai fini della maggiorazione della retribuzione di posizione ai sensi dell'art. 1, lett. A/1, del già citato accordo decentrato del 22.12.2003 (*eventuale*);

ESAMINATA attentamente la richiesta del Segretario _____, in data _____ concernente le attività di cui trattasi effettuate negli anni _____ (*eventuale*);

PRESO ATTO del parere espresso dalla Giunta nella seduta del _____ testimoniando che il/la dr./ssa _____ ha operato con la professionalità che il ruolo richiede (*eventuale*);

DECRETA

1. di prendere atto della richiesta del Segretario _____, in data _____ concernente l'attività effettuata dal medesimo negli anni _____ in qualità di Segretario _____ con funzioni e compiti di _____;
2. di riconoscere, ai sensi di quanto previsto dall'art. 41, c. 4 del Contratto collettivo nazionale di lavoro dei segretari comunali e provinciali 1998-2001 e dall'art. 1 del Contratto collettivo integrativo nazionale 22 dicembre 2003 la maggiorazione dell'indennità di posizione nella misura del ____% pari a euro _____ facendo conseguentemente ascendere l'indennità di posizione complessiva a euro _____;
3. di riconoscere, altresì, l'indennità di risultato prevista dall'art. 42 del Ccnl 1998-2001 per la parte aggiuntiva afferente agli anni _____ derivante dall'ampliamento della base di calcolo conseguente alla maggiorazione dell'indennità di posizione stabilita con il presente atto _____ fissata in euro _____ (_____) nella misura del ____%, corrispondente ai risultati raggiunti, pari a euro _____;
4. di dare mandato al competente ufficio di provvedere all'inclusione del pagamento della predetta indennità congiuntamente allo stipendio del mese di _____ 2004 (*oppure semplicemente «nel mese di»*);
5. di fissare per l'anno 2004, per quanto concerne le funzioni di Segretario generale, nel 10% del monte salari riferito alla permanenza in servizio del dr. _____ la misura massima della retribuzione di risultato, ai sensi dell'art. 42 del CCNL, (N.B.: per i Comuni soggetti ad elezione nel corso del 2004 aggiungere: «salvo diversa decisione del Sindaco subentrante a seguito delle prossime elezioni amministrative, che potrà modificare la presente decisione per il periodo successivo all'entrata in carica») (*eventuale*);
6. di fissare per l'anno 2004, per quanto concerne le funzioni di Segretario _____, le seguenti maggiorazioni dell'indennità di posizione:
_____ (*eventuale*)
7. di richiedere al competente ufficio che il presente decreto venga notificato al Segretario generale _____ e inviato in copia ai membri della Giunta e ai dirigenti dell'Ente.

_____ xx dicembre 2003

Il Sindaco/Il Presidente

reggenza e supplenze a scavalco prevedendo un meccanismo («con provvedimento motivato ... sentite le amministrazioni interessate») che vuole coniugare tale competenza e la conseguente funzione regolatrice del fenomeno con il rapporto fiduciario che, nell'attuale sistema, lega il capo dell'amministrazione con il segretario anche nel caso di lunghi scavalchi. Ai fini della determinazione del compenso è operata un'inversione del riferimento da assumere, risultando questo non più la sede ove è svolta la reggenza o lo scavalco ma la retribuzione in godimento del segretario che svolge lo stesso (40).

Nel caso di reggenza a scavalco è introdotto, inoltre, un disincentivo economico nei confronti dei segretari titolari di sede, riducendo notevolmente gli importi in vigore (41) e parametrando gli stessi (42) ad un mero ristoro economico della maggiore penosità indotta, per un periodo molto limitato, dal surplus lavorativo.

Con la nuova disciplina si opera una precisa scelta tesa a riconnettere tali incarichi in via prioritaria ai segretari in disponibilità, stabilendo che solo in assenza di questi, in via eccezionale, possano essere attribuiti a segretari titolari di sede, per un periodo che non può comunque superare i 30 giorni (43). Lo scopo (44) è di dare compiuta attuazione al dettato normativo che, all'art. 97 del TUEL, stabilisce l'indefettibilità della figura segretariale nell'ordinamento comunale e provinciale, sancendo la necessaria presenza di un segretario titolare in ogni comune ed in ogni provincia (45).

Problema diverso ed oggetto di successiva analisi è quello relativo alla possibilità di convenzionamento del servizio di segreteria tra enti (46).

Si favorisce, anche per tale via, il reinserimento dei segretari comunali in disponibilità all'interno del sistema delle autonomie locali nonché l'inserimento dei nuovi iscritti all'albo, creando le condizioni affinché questi siano i principali candidati alla titolarità della sede vacante

Al contempo s'intende, da un lato, porre rimedio alle difficoltà economiche dell'Ages determinate dal numero dei segretari in regime di disponibilità e dai lunghi tempi di durata della stessa e, dall'altro, porre un freno a talune amministrazioni che, abusando all'infinito dell'istituto della reggenza, hanno evitato di coprire la sede con un titolare anche per anni. Il disincentivo economico per i segretari titolari di sedi risponde, quindi, ad un'esigenza di garanzia di funzionalità del sistema e di rispetto delle regole che improntano lo stesso (tav. 4).

Ferma restando l'assegnazione prioritaria degli incarichi ai segretari in disponibilità, deroghe alla disciplina dettata dai commi 1 e 2 sono previste, relativamente alle sole supplenze a scavalco, dal successivo c. 3. In caso di assenza superiore a trenta

giorni del titolare della sede dovuta a malattia o maternità e nelle altre ipotesi di assenze di lunga durata previste dal Ccnl (47), al fine di assicurare la continuità del servizio, il limite dei trenta giorni può essere derogato e la percentuale fissata al c. 2 può essere elevata, nelle misure e con le modalità definite in sede di contrattazione collettiva decentrata integrativa di livello regionale, fino al 25%.

Allo scopo di rendere operante la previsione anche in attesa della definizione del livello di contrattazione regionale, il comma successivo detta una disciplina transitoria (tav. 5) con la quale in caso di supplenza fino a sessanta giorni al segretario cui venga conferito tale incarico è riconosciuto un compenso pari al 15% della retribuzione complessiva in godimento di cui all'art. 37, c. 1, lett. da a) ad e) del Ccnl (48), mentre nel caso la durata della supplenza sia superiore a sessanta giorni tale percentuale è determinata nel 25%.

Le deroghe recate dai commi 3, 4 e 5 dell'art.3, da un lato si giustificano con la diversa considerazione dei due istituti della reggenza e della supplenza,

Note:

(40) Parametro di professionalità oggettiva legato alla fascia di appartenenza dell'incaricato.

(41) In precedenza gli importi dei compensi per incarichi di reggenza e supplenza erano definiti dall'Ages, con delibera n. 72/1999, come segue (importi espressi in lire):

segreteria IV 1.371.400 (8^a q.f.)

1.575.933 (9^a q.f.)

segreteria III 1.575.933

segreteria II 2.400.000

segreteria 1/B 2.802.000

segreteria 1/A 3.174.506.

(42) Il compenso è determinato nella misura dell'8% della retribuzione complessiva in godimento di cui all'art. 37, c. 1, lett. da a) ad e) del Ccnl, raggugliata al periodo d'incarico.

(43) Art. 3, c. 1, decentrato nazionale del 22 dicembre 2003.

(44) Si veda al riguardo il verbale d'intesa sottoscritto da Ages, associazioni degli enti e oo.ss. presso il ministero dell'interno lo scorso 23 luglio, ove le parti si impegnano «*affinché sia assicurata la effettiva copertura delle sedi*».

(45) Al riguardo deve evidenziarsi come recentemente il ministero dell'interno, prendendo spunto dalla richiesta del presidente di un'unione di comuni di assegnazione quale titolare dell'unione di un segretario iscritto all'albo e tenendo conto che l'art. 32 c. 5 del TUEL dispone l'applicabilità alle unioni di comuni dei «*principi previsti per l'ordinamento dei comuni in quanto compatibili*», ha fatto proprie le motivazioni della richiesta ed ha ritenuto che l'interpretazione dell'art. 97 del TUEL non può essere letterale in quanto «*va intesa come obbligo minimale cioè quello che comunque tutti i comuni e province abbiano un segretario, ma non come limite massimo dato che nulla impedisce ai comuni, nell'esercizio delle loro potestà normative e all'Agenzia, nella sua autonomia, di assegnare un segretario quale titolare della segreteria dell'unione*».

(46) Si veda al riguardo il successivo paragrafo sulle dichiarazioni a verbale e la contrattazione decentrata territoriale.

(47) Artt. da 22 a 29 Ccnl del 16 maggio 2001.

(48) Vedi nota 7.

dall'altro sono necessitate dalla circostanza che il fenomeno della disponibilità non conosce una diffusione territoriale omogenea ed in alcune regioni, in carenza di segretari in disponibilità (49), si sarebbero costretti gli enti ad una continua alternanza di segretari supplenti con indubbi danni alla continuità dell'esercizio delle funzioni.

La ricostruzione dell'istituto della maggiorazione quale «accessorio» della retribuzione di posizione (50), induce a ritenere che al segretario titolare, nel caso di assenze di lunga durata, vada ugualmente corrisposta la maggiorazione della posizione,

eventualmente riconosciutagli, in tutti i casi in cui lo stesso mantenga l'intera retribuzione, compresa quella di posizione (51).

Note:

(49) Si veda al riguardo la dichiarazione congiunta n. 3 allegata all'accordo decentrato.

(50) Vedi il secondo paragrafo di questo scritto.

(51) Si considerino tali le astensioni obbligatorie dal lavoro (maternità, malattia, infortunio) e le assenze retribuite previste dal Ccnl.

Tavola 4 Indennità di reggenza a scavalco

(N.B. la retribuzione complessiva considerata non tiene conto delle lett. c) ed e) dell'art. 37 del Ccnl)

Valori espressi in Euro

Fascia d'appartenenza del segretario in caricato	Retribuzione complessiva mensile (lett. a), b) e d) art. 37)	Indennità reggenza mensile	Indennità reggenza giornaliera
C (ex 8 qf) fino a 3000 ab.	2.476,01	198,08	6,60
B (ex 9 qf) tra 3001 e 10.000 ab.	3.103,35	248,27	8,28
B (ex segr. capo 15 anni anz.) tra 3000 e 10.000 ab.	3.198,70	255,90	8,53
B (ex segr. gen. II) tra 10.001 e 65.000 ab.	3.699,27	295,94	9,86
A (ex segr. gen. I/B) tra 65.001 e 250.000 ab.	4.331,24	346,50	11,55
A (ex segr. gen. I/A), oltre 250.000, capoluogo e province	5.050,00	404,00	13,47

Tavola 5 Indennità di supplenza a scavalco (disciplina transitoria).

(N.B. la retribuzione complessiva considerata non tiene conto delle lett. c) ed e) dell'art. 37 del Ccnl)

Valori espressi in Euro

Fascia d'appartenenza	Retribuzione complessiva mensile (lett. a), b) e d) art.37)	Indennità mensile supplenza fino a 60 giorni	Indennità mensile supplenza oltre i 60 giorni
C (ex 8 qf) fino a 3000 ab.	2.476,01	371,40	619,00
B (ex 9 qf) tra 3001 e 10.000 ab.	3.103,35	465,50	775,84
B (ex segr. capo 15 anni anz.) Tra 3000 e 10.000 ab.	3.198,70	479,80	799,67
B (ex segr. gen. II) Tra 10.001 e 65.000 ab.	3.699,27	554,61	924,82
A (ex segr. gen. I/B) Tra 65.001 e 250.000 ab.	4.331,24	649,69	1.082,81
A (ex segr. gen. I/A), oltre 250.000, capoluogo e province	5.050,00	757,50	1.262,50

Infatti, la retribuzione di posizione e la sua maggiorazione non sono legate alla presenza ma alla titolarità dell'incarico e, quindi, alle funzioni attribuite ed al conseguente carico di responsabilità (52).

Con la dichiarazione congiunta n.4 le parti si danno reciprocamente atto che le regole introdotte dall'art.3 saranno oggetto di monitoraggio statistico e di attenta verifica funzionale sino alla stipulazione del nuovo Ccnl, nel quale potranno essere confermate od ulteriormente modificate.

In materia di reggenze e supplenze deve, infine, segnalarsi che l'Agos (53) ha recentemente revocato la propria deliberazione n. 72/1999 nella parte relativa al trattamento economico da riconoscersi ai vicesegretari in caso di reggenza o supplenza (54).

Le decorrenze

Particolare attenzione è stata posta in merito alle decorrenze dell'istituto della maggiorazione (55).

In ossequio ai principi generali, la disciplina dei contratti collettivi di lavoro, e quindi anche quella dei segretari comunali e provinciali, è efficace dalla data successiva a quella di definitiva sottoscrizione, quindi a far data dal 23 dicembre 2003, fatti salvi, naturalmente, gli eventuali effetti retroattivi espressamente indicati dal Ccnl.

Nell'accordo sono fatti salvi i provvedimenti già adottati a far data dal 1° gennaio 1998, evitando la restituzione di somme già erogate di importo superiore alle entità definite dall'accordo.

La norma ha un'evidente funzione preventiva e deflattiva di possibili conflittualità interne agli enti in merito ai contenuti economici dei provvedimenti di conferimento di incarichi/funzioni aggiuntive in capo al segretario, specie ove tali contenuti risultino superiori alle entità percentuali definite dall'accordo.

Tale funzione deflattiva, ovviamente, impedisce di intervenire sui contenuti economici dei provvedimenti anche nel caso in cui questi risultino inferiori ai tetti previsti in decentrata, fatto salvo il caso in cui nel provvedimento d'incarico (o atto equivalente) non fosse già esplicitamente indicato che la remunerazione ivi prevista sarebbe stata adeguata al livello minimo eventualmente previsto dalla contrattazione.

Ugualmente non si pongono questioni in merito alle condizioni ed ai criteri di quantificazione della maggiorazione determinati precedentemente all'entrata in vigore dell'accordo.

Importante conseguenza della salvaguardia della fonte del conferimento dell'incarico (il provvedi-

mento) è rappresentata dalla efficacia dello stesso (56) fino alla scadenza stabilita o naturale (57). È, altresì, previsto l'obbligo per le amministrazioni di dare esecuzione agli atti assunti in precedenza, utilizzando a tale scopo *anche* le risorse eventualmente individuate (58).

In conseguenza i segretari che prima della definizione dell'accordo decentrato hanno svolto incarichi/funzioni aggiuntive, rinviando alla contrattazione collettiva la determinazione del *quantum* del compenso, potranno vedersi ora riconosciuti i relativi emolumenti.

Nella tavola 1 si ipotizzano, come già detto, alcune possibili situazioni, riscontrabili nella realtà, alle quali applicare le decorrenze previste dall'art. 4 dell'accordo decentrato.

Le dichiarazioni a verbale e la contrattazione decentrata di livello regionale

Conclusa l'analisi della c.d. parte normativa dell'accordo decentrato nazionale, risulta utile soffermarsi brevemente sulle dichiarazioni a verbale allegato allo stesso.

a) Dichiarazione congiunta n. 1

L'impianto originario dei modelli relazionali sindacali stabilito dall'art. 3 del Ccnl si articola, per

Note:

(52) Problema diverso è quello dell'eventuale trattamento economico aggiuntivo del segretario supplente che svolga le medesime funzioni che hanno consentito il riconoscimento della maggiorazione al segretario titolare assente. Secondo l'Aran, trattando però del diverso caso della sostituzione di dirigenti o di titolari di posizione organizzativa (P10), «Non sussistono problemi qualora al titolare assente dovesse essere sospeso il pagamento della retribuzione di posizione e di risultato e tali compensi venissero corrisposti al sostituto anche se temporaneo. Negli altri casi, anche in assenza di una specifica disposizione, sembra ragionevole ipotizzare un comportamento dell'ente orientato ad utilizzare le risorse complessivamente destinate al risultato per premiare i dipendenti con incarico ad interim».

(53) Delibera del Cd'A nazionale n. 221 del 28 ottobre 2003.

(54) Si veda anche il parere Aran dell'11 agosto 2003 relativo ai compensi aggiuntivi ai vicesegretari (SGR.24): «Ai sensi dell'art. 2, c. 3 del D.lgs. 165/2001, l'attribuzione di trattamenti economici al personale deve avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi o, alle condizioni da questi previste, mediante contratti individuali. Pertanto non è possibile attribuire al personale indennità, come l'indennità di reggenza prevista per i segretari a scavalco, che non siano espressamente previste dal vigente Ccnl».

(55) Art. 4 decentrato nazionale del 22 dicembre 2003.

(56) Anche se, in ipotesi, il compenso superi le percentuali indicate in accordo o sia riconosciuto per l'esercizio di funzioni non riscontrabili nelle condizioni indicate nelle tabelle allegato all'accordo.

(57) Quale, ad esempio, la fine del mandato del capo dell'amministrazione.

(58) Si veda anche quanto detto in proposito al terzo paragrafo di questo scritto.

quanto attiene la contrattazione, in un livello di contrattazione collettiva nazionale e due livelli decentrati (uno nazionale ed uno territoriale).

La contrattazione collettiva decentrata integrativa di livello territoriale trova la sua disciplina nell'art.6 del Ccnl ed è riferita alla definizione delle indennità da corrispondere ai segretari gestiti direttamente dalle sezioni regionali dell'agenzia, sulla base dei criteri stabiliti in sede di contrattazione decentrata nazionale.

Senonché i lunghi tempi che si sono resi necessari per la definizione dei primi due livelli di un Ccnl riferito al quadriennio 1998/2001 hanno indotto le parti alla conclusione di un accordo decentrato nazionale contenente una disciplina che può considerarsi esaustiva delle materie retributive riconosciute ai livelli decentrati nazionale e territoriale.

Lo scopo è di rendere immediatamente applicabile l'intera disciplina contrattuale senza dover attendere la definizione del livello territoriale di contrattazione che viene a connotarsi come una facoltà delle parti di intervenire in merito ad aspetti di dettaglio, nel rispetto dei limiti economici fissati dall'accordo decentrato nazionale.

La decentrata territoriale potrà, quindi, intervenire in merito ai compensi da riconoscere agli incarichi di supplenza a scavalco superiore a trenta giorni, modificando la disciplina transitoria prevista dall'art. 3, c. 6, del decentrato nazionale, oppure definire aspetti di dettaglio relativi alla maggiorazione della retribuzione di posizione, quali ad esempio la graduazione delle condizioni previste nelle tabelle di riscontro (59).

b) Dichiarazione congiunta n. 2

Con la dichiarazione congiunta n. 2, le parti si danno reciprocamente atto che la nuova disciplina in materia di reggenze è espressamente finalizzata alla copertura delle sedi e ad assicurare concrete opportunità di inserimento ai segretari in disponibilità e ai nuovi iscritti all'albo (60).

L'intento perseguito (effettiva copertura delle sedi), specie per gli enti di modeste dimensioni demografiche e ridotte capacità di spesa, è strettamente correlato al fenomeno del convenzionamento delle sedi di segreteria.

Le parti, infatti, nella consapevolezza che la copertura delle sedi vacanti passa anche attraverso la gestione associata, riconoscono la necessità di introdurre opportune ed adeguate regole atte a disciplinare il ricorso al convenzionamento delle sedi di segreteria (61).

Attesa la pacifica necessità di regole al fenomeno del convenzionamento che rendano coerenti lo svolgimento delle funzioni del segretario comunale con le esigenze di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, sarebbe opportuno che il livello

nazionale definisse esclusivamente i parametri di tali regole (ad esempio numero degli enti, dimensione demografica, distanza, esistenza di altre funzioni associate, ecc.) riconnettendo agli accordi locali la determinazione concreta degli stessi in coerenza alle diversità territoriali.

c) Dichiarazione congiunta n. 3

La disomogenea distribuzione territoriale del fenomeno della disponibilità ha indotto le parti a darsi reciprocamente atto che le Sezioni regionali dell'agenzia nel dare attuazione alle regole introdotte dall'art. 3 del presente accordo potranno conferire incarichi di reggenza, in caso di mancanza nel proprio ambito di segretari in disponibilità, a quelli di altre sezioni regionali, con precedenza a quelle confinanti, sulla base di criteri predeterminati dall'Agenzia previo confronto con le oo.ss.

Note:

(59) Al riguardo va comunque segnalata la posizione assunta dall'Anci (nota 3 giugno 2003) nelle sue osservazioni preliminari alla decentrata nazionale, secondo le quali «*occorre riflettere sul ruolo della contrattazione decentrata di cui all'art. 6 del Ccnl verificando la compatibilità di tale normativa con il rispetto dell'autonomia dei singoli Enti, evitando in ogni caso scelte che comportino diversità di trattamento economicamente rilevanti tra Regione e Regione*».

(60) I.c.d. COA, 103 vincitori del 1 corso-concorso per la formazione dei Segretari comunali e provinciali, di cui l'Agas Nazionale, con deliberazione n. 283 del 16 dicembre 2003, ha approvato l'iscrizione all'albo e l'assegnazione alle singole Sezioni regionali, così distribuite: Piemonte 11, Lombardia 41; Liguria 11, Veneto 5, Friuli V. Giulia 5, Toscana 4, Emilia Romagna 1, Abruzzo 1, Basilicata 6, Calabria 8, Sicilia 6 e Sardegna 4.

(61) La dichiarazione congiunta ripete i contenuti delle dichiarazioni congiunte nn. 1 e 3 del Ccnl del 16 maggio 2001, nelle quali si evidenziava la necessità di intervenire nella materia delle convenzioni di segreteria, «*in modo da salvaguardare la duplice esigenza della più efficace e produttiva utilizzazione del segretario comunale, nel rispetto della professionalità da un lato e, dall'altro, di favorire le forme organizzative per l'esercizio associato dei ruoli e delle funzioni, secondo lo spirito del TUEL n. 267/2000. A tal proposito occorrerà prevedere i limiti oltre i quali vengono vanificati gli scopi per cui sono concepiti gli accordi convenzionali*». Tali intenzioni sono state, però, ostacolate nella loro concretizzazione dalla iniziale contrarietà delle associazioni rappresentative degli enti che lamentavano una lesione della piena autonomia delle amministrazioni in caso di regole predefinite per le convenzioni di segreteria. Deve evidenziarsi come talune amministrazioni abbiano strumentalmente stipulato convenzioni di segreteria al solo fine di determinare la revoca surrettizia di segretari titolari: tale utilizzo strumentale dell'istituto delle convenzioni è stato, però, puntualmente censurato dalla magistratura («*È illegittimo e va disapplicato un provvedimento con il quale il sindaco di un Comune, dopo aver confermato il precedente titolare nelle funzioni di segretario comunale, ha - in corso di mandato e senza alcuna motivazione, per il semplice venir meno del rapporto fiduciario revocato al medesimo segretario le funzioni al di fuori delle fattispecie espressamente sancite dalla vigente normativa (violazione dei doveri d'ufficio). La lesione del diritto soggettivo del segretario acquisito con il decreto di conferma al mantenimento del rapporto fino al termine del mandato del sindaco, comporta non solo il diritto al risarcimento del danno, ma anche l'immediata reintegra dell'interessato nell'incarico precedentemente ricoperto*» trib. Mantova Sentenza 27 dicembre 2001 n. 186, conformi le decisioni dei tribunali di Potenza e Vasto). Infine, deve rilevarsi come da ultimo tali iniziali contrarietà ad una regolamentazione del fenomeno delle convenzioni di segreteria appaiano superate, tanto da indurre l'Agenzia e l'Anci ad attivare un tavolo di confronto in materia le cui proposte saranno a breve sottoposte all'attenzione delle oo.ss.

L'intento di ridistribuire sul territorio i segretari in disponibilità attraverso incentivazioni economiche aveva visto un primo tentativo con la deliberazione dell'Agenzia n. 18/2003 (62), non condivisa, però, dal ministero dell'economia e delle finanze sulla base, principalmente, della considerazione che l'attribuzione di trattamenti economici ai dipendenti di amministrazioni pubbliche può avvenire esclusivamente mediante contratti collettivi.

Facendo seguito agli impegni assunti con il verbale d'intesa sottoscritto presso il ministero dell'interno lo scorso 23 luglio 2003, le parti si sono impegnate ad una definizione contrattuale della redistribuzione territoriale dei segretari in disponibilità che dovrà trovare regole in criteri subordinati quali la volontarietà, l'anzianità di servizio, gli anni di disponibilità ed i carichi di famiglia.

d) Dichiarazione a verbale delle oo.ss.

La dichiarazione a verbale delle oo.ss. rappresenta, infine, un impegno a rivedere, sin dal prossimo

Ccnl, il sistema delle relazioni sindacali considerato che l'attuale struttura ha determinato ritardi insostenibili della contrattazione e conseguenti problemi nella decorrenza degli istituti retributivi.

Nota:

(62) La quale enucleava i seguenti possibili interventi: «a) incentivare con contributo a carico dell'Agenzia quei segretari disposti ad assumere la titolarità di quelle sedi di segreteria ubicate nelle Sezioni Regionali (Veneto-Piemonte-Lombardia-Friuli Venezia Giulia-Sardegna) dove vi è carenza di segretari comunali eventualmente prevedendo un periodo minimo (per es. 2 anni) di permanenza nella sede al fine di garantire la funzionalità degli enti medesimi; b) predisporre accordi con altri Enti e/o Pubbliche Amministrazioni in cui l'Agenzia potrebbe assumersi l'intero onere stipendiale del segretario per un periodo di tempo determinato. A termine del predetto periodo dovrebbe realizzarsi un passaggio automatico del segretario stesso nei ruoli dell'Ente i.P.A. dove fino a quel momento si è prestata la propria attività lavorativa. Tale tipo di accordo in un primo tempo potrebbe essere limitato ai soli segretari sottoposti alla mobilità d'ufficio di cui all'art. 19 c. 15 del DPR 465/97».

LIBRI

Formulario del rapporto di lavoro

*Con Cd-Rom
Regioni e autonomie locali*

A. Bortolotti, D. Di Cocco, A. Di Filippo, R. Soloperto



L'unico formulario per la gestione del rapporto di lavoro pubblico.

Il volume raccoglie le formule relative agli avvenimenti di più comune interesse inerenti al rapporto di lavoro delle regioni, delle autonomie locali e della pubblica amministrazione in genere. L'opera è suddivisa in aree tematiche per agevolare la consultazione in relazione al caso trattato. Per ciascuna area vengono riportate: una scheda di riferimenti legislativi che regolano l'area specifica (i cui testi sono pubblicati in appendice); le clausole dei contratti collettivi del comparto Regioni e Autonomie locali; le più significative linee interpretative dei contratti dell'Aran e una selezione della prassi in materia. L'impostazione degli elaborati consente

di adattare con facilità le singole formule anche a questioni simili non affrontate espressamente nella pubblicazione, offrendo notevoli spunti anche per le altre amministrazioni pubbliche.

Il Cd-Rom allegato contiene tutte le formule utilizzabili con qualunque sistema di videoscrittura ed adattabili al caso specifico.

Ipsoa 2003, pagg. 714, € 54,00

Per informazioni

- **Servizio Informazioni Commerciali**
(tel. 02.82476794 – fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona** (www.ipsoa.it/agenzia)
- **www.ipsoa.it**

Finanziaria 2004

I compensi per l'esercizio di pubbliche funzioni nei comuni

di Andrea Marcantoni Funzionario contabile Comune di Ancona

La legge Finanziaria per il 2004 ha modificato l'art. 47, c. 1, lett. f) del Tuir riguardante i compensi derivanti dall'esercizio delle pubbliche funzioni. Si tratta di una novità di rilievo, sia per i soggetti percettori che per gli enti locali che erogano i compensi a partire dal 1° gennaio 2004. È utile quindi analizzare nel dettaglio la nuova norma del Testo unico delle imposte sui redditi.

La nuova definizione fiscale di «pubblica funzione»

Il legislatore con l'art. 1, c. 36 della legge 24 dicembre 2003 n. 350 (legge Finanziaria per il 2004) ha dato una nuova definizione fiscale dei compensi per l'esercizio di pubbliche funzioni. Con decorrenza 1° gennaio 2004 l'art. 47, c. 1, lett. f) del Testo unico delle imposte sui redditi (DPR n. 917/1986) (1) viene infatti così sostituito: «le indennità, i gettoni di presenza e gli altri compensi corrisposti dallo Stato, dalle regioni, dalle province e dai comuni per l'esercizio di pubbliche funzioni, sempreché le prestazioni non siano rese da soggetti che esercitano un'arte o professione di cui all'art. 49, c. 1 e non siano state effettuate nell'esercizio di impresa commerciale, nonché i compensi corrisposti ai membri delle commissioni tributarie, ai giudici di pace e agli esperti del tribunale di sorveglianza, ad esclusione di quelli che per legge devono essere riversati allo Stato»

Da un esame comparato con la precedente versione dell'art. 47, c. 1 lett. f) emerge, come prima considerazione, che la modifica ha interessato la prima parte dell'articolo, ossia quella in cui viene data l'enunciazione generica di pubblica funzione dal punto di vista fiscale. Nulla è cambiato, infatti, circa la seconda parte, ossia in merito all'inquadramento tributario di quelle particolari figure quali i membri delle commissioni tributarie, i giudici di pace e gli esperti del Tribunale di Sorveglianza che anche la nuova versione della norma elenca tassativamente. È da ritenere quindi che i redditi conseguiti da tali soggetti continuano ad essere considerati come redditi assimilati al lavoro dipendente, indipendente-

mente dal fatto che le relative funzioni siano esercitate da professionisti. (2)

La novità sostanziale della Finanziaria 2004 riguarda invece la prima parte dell'art. 47, ed in particolare l'eventualità in cui le prestazioni siano rese da soggetti che esercitano un'arte o professione, o (ipotesi residuale e poco probabile) nel caso in cui siano state effettuate nell'esercizio di impresa commerciale. Questa distinzione all'interno dei compensi per l'esercizio di pubbliche funzioni è nuova e rende di fatto superate le circolari e risoluzioni ministeriali che sul tema si erano succedute negli ultimi anni. Tale modifica si è resa opportuna, facendo finalmente chiarezza, a seguito delle ripetute dispute che si sono di recente avute fra l'Agenzia delle entrate da una parte e i rappresentanti delle categorie professionali dall'altra.

La prassi ministeriale precedente

La posizione dell'Amministrazione finanziaria sul tema di cui all'oggetto si è nel corso del tempo modificata in senso si potrebbe dire estensivo (3). Nella

Note:

(1) Come noto, il Testo Unico delle Imposte sui redditi, a seguito dell'entrata in vigore dal 1° gennaio 2004 della nuova Ires, è stato modificato dal DLgs n. 344 del 12 dicembre 2003. Per effetto di queste modifiche il nuovo articolo che riguarda i redditi assimilati non è più il n. 47 ma il n. 50. Il contenuto resta tuttavia invariato, ad eccezione della lettera f) di cui qui si discute.

(2) Risulta quindi confermata al riguardo la risoluzione 25 luglio 1997, n. 212 in cui appunto si affermava la riconducibilità nell'ambito dei redditi assimilati dei compensi in discorso, anche se conseguiti da esercenti arti o professioni.

(3) Come descritto più in dettaglio in un precedente articolo: «I compensi corrisposti dai comuni per l'esercizio di pubbliche funzioni» in *Azienditalia il Personale*, n. 12/2002, pag. 493.

circolare 23 dicembre 1997, n. 326/e si affermava in particolare che fra i redditi assimilati dovevano farsi rientrare «... i compensi e le indennità, gettoni di presenza, a chiunque corrisposti dalle amministrazioni statali e dagli enti territoriali sopra menzionati per l'esercizio delle pubbliche funzioni, come quelli di seggi elettorali, di giudici popolari, giudici conciliatori, testimoni, richiamati alle armi, etc....».

Le stesse istruzioni alla compilazione della dichiarazione dei redditi, a partire dal 1998, affermavano a titolo esemplificativo che dovevano intendersi come redditi da pubbliche funzioni anche i compensi ai componenti delle commissioni la cui costituzione fosse stata prevista dalla legge.

Questa linea interpretativa, d'altro canto, è stata ribadita anche successivamente con le risoluzioni 22 novembre 2000, n. 172/e e 12 marzo 2003, n. 66/e. In sostanza la tesi del Ministero delle finanze (ora Agenzia delle entrate) era quella che, affinché si potesse parlare di indennità corrisposte per l'esercizio di pubbliche funzioni, dovevano verificarsi congiuntamente due presupposti:

- 1) i compensi dovevano essere corrisposti dalle amministrazioni dello Stato, dalle regioni, dalle province e dai comuni;
- 2) i compensi dovevano essere corrisposti per l'esercizio di pubbliche funzioni.

La concomitante ricorrenza di queste due condizioni aveva quindi come conseguenza l'inquadramento fra i redditi assimilati dei compensi erogati a prescindere dallo status giuridico del soggetto percettore (lavoratore dipendente, professionista, etc.).

Del resto in linea con questa impostazione si sono avute anche delle pronunce da parte di alcune direzioni regionali delle entrate (4) che hanno ritenuto assimilabili ai redditi da lavoro dipendente i compensi dei revisori dei conti degli enti locali. Da ultimo, sullo stesso argomento è da segnalare (in quanto criticata da parte dei rappresentanti degli ordini professionali) una risposta dell'Agenzia delle entrate (nota 23 settembre 2003, n. 954-146068/03) su un'istanza della Procura di Genova nella quale si afferma che rientrano nell'art. 47, c. 1 lett. f) del Tuir anche i compensi corrisposti agli ausiliari del giudice in campo penale.

Come comportarsi a partire dal 1° gennaio 2004

Con l'entrata in vigore della legge n. 350/2003 e quindi dal 1° gennaio 2004, gli enti locali dovranno porre particolare attenzione nel liquidare i compensi per l'esercizio di pubbliche funzioni in quanto, come analizzato in precedenza, il trattamento tribu-

tario varierà a seconda dello status giuridico del soggetto percettore.

A parere di chi scrive, il concetto ed il significato giuridico di funzione pubblica non mutano in seguito all'emanazione della norma di cui all'oggetto (5). A titolo esemplificativo le fattispecie più ricorrenti nei comuni possono essere le seguenti:

- componenti delle commissioni elettorali mandamentarie;
- membri delle commissioni edilizie;
- componenti delle commissioni di concorso;
- componenti delle commissioni per l'aggiudicazione di gare;
- componenti delle commissioni di collaudo;

Si tratta più in generale di tutti i membri di quelle commissioni la cui costituzione sia prevista da leggi o altre norme vigenti. Al riguardo non dovrebbe essere quindi superata la parte della circolare 27 settembre 2000, n. 172/e in cui l'Amministrazione finanziaria affermava questo concetto. (6)

La modifica sostanziale è che d'ora in avanti i compensi per tali funzioni rientreranno nell'ambito del reddito da lavoro autonomo, qualora le prestazioni siano eseguite da soggetti che esercitano un'arte o una professione di cui all'art. 49, c. 1 del Tuir. (7) Detti compensi quindi dovranno essere fatturati con l'applicazione dell'aliquota ordinaria Iva e della ritenuta d'acconto del 20%.

Per quanto concerne l'Irap vi sarà un vantaggio per il comune in quanto queste indennità, non essendo più considerate come redditi assimilati ex art. 47 del Tuir, non saranno più assoggettate all'Irap a carico del soggetto pubblico erogante. Saranno i singoli professionisti in sede di dichiarazione dei redditi a pagare l'imposta.

Tutte le prestazioni attinenti pubbliche funzioni dovranno essere fatturate a prescindere dalla specifica professione di fatto esercitata dal soggetto in que-

Note:

(4) Cfr. la n. 6458 del 22 marzo 2002 della D.r.e. Liguria e la n. 24005/2002 della D.r.e. Sardegna

(5) Per un'analisi più approfondita circa il significato giuridico di pubblica funzione si rimanda all'articolo «I compensi corrisposti dai comuni per l'esercizio di pubbliche funzioni» già citato in precedenza.

(6) Non si concorda affatto invece con le motivazioni con cui nella stessa circolare 27 settembre 2000, n. 172/e l'Agenzia delle entrate, in risposta ad un'istanza d'interpello, non considera pubblica funzione la partecipazione ai nuclei di valutazioni, presenti ormai in quasi tutti i comuni ed aventi lo scopo di valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale. La motivazione della non inclusione sarebbe dettata dal fatto che la presenza di queste «commissioni» è prevista da norme contrattuali (nello specifico quello dei dirigenti) che non avrebbero quindi valore di legge. In realtà agli estensori della risposta è forse sfuggito il fatto l'istituto era previsto già nel DLgs n. 29/1993 poi confluito nel Testo unico del pubblico impiego, DLgs n. 165/2001.

(7) Dal 1° gennaio 2004 art. 53, c. 1.

stione. Il nuovo art. 47, c. 1, lett. f) fa infatti riferimento a tutti coloro che «... esercitano un'arte o professione di cui all'art. 49, c. 1...». Non è perciò necessaria una specifica attinenza o relazione tecnica fra la pubblica funzione esercitata e la professione esercitata dal soggetto prestatore.

La nuova norma prevede inoltre, che nel caso in cui le pubbliche funzioni siano esercitate nei confronti degli enti locali da soggetti esercenti imprese commerciali, il relativo compenso sarà considerato come reddito d'impresa. Anche in questa eventualità quindi sarà necessaria la fattura con Iva.

Continueranno ad essere invece inquadrati fra i redditi assimilati tutti i compensi per l'esercizio di pubbliche funzioni percepiti da soggetti titolari di redditi da lavoro dipendente o comunque sia redditi non rientranti fra quelli professionali o d'impresa. In questo caso l'ente dovrà versare entro il 15 del mese successivo l'Irap nella misura del 8,5% del compenso. Il comune in qualità di sostituto d'imposta dovrà operare, all'atto del pagamento e con obbligo di rivalsa, una ritenuta d'acconto dell'Irpef dovuta dal percepiente.

La ritenuta sarà applicata con le modalità previste dall'art. 23 del DPR n. 600/1973 per i redditi da lavoro dipendente, compreso l'obbligo di effettuare il conguaglio ex art. 23 commi 3 e 4 sempre del DPR n. 600/1973.

In detta sede, ossia all'atto del conguaglio, il sostituto d'imposta-Comune sarà tenuto, come previsto dalla risoluzione 22 novembre 2000, n. 172/e, anche a determinare e trattenere l'addizionale regionale e comunale all'Irpef in quanto i compensi non si riferiscono a rapporti di lavoro che proseguono nell'anno successivo.

In base all'art. 10-bis del Tuir, sui compensi per l'esercizio di pubbliche funzioni non compete l'ulteriore deduzione di 4.500 euro, rapportata al periodo di lavoro nell'anno, introdotta dalla riforma Tremonti per assicurare la progressività dell'imposizione. Non spettano inoltre nemmeno le ulteriori detrazioni di cui all'art. 13 del DPR n. 917/1986 (8).

Naturalmente non si dovrà operare il conguaglio, né il calcolo delle addizionali nell'ipotesi iniziale dei compensi erogati a professionisti o esercenti attività d'impresa. L'ente locale in questo caso si limiterà a trattenere la ritenuta d'acconto del 20% e a rilasciare l'apposita certificazione dei compensi erogati. Saranno poi i singoli professionisti a dover provvedere in sede di dichiarazione al pagamento delle addizionali regionali e comunali e dell'Irap.

Nota:

(8) Nel nuovo Tuir l'art. 11 sostituisce il vecchio art. 10-bis e l'art. 14 sostituisce il vecchio art. 13.

LIBRI

Collana Enti Locali

Il controllo strategico e il controllo di gestione negli enti locali

Strumenti e condizioni operative

Stefano Foschi, Elisa Ravaoli, Stefania Tagliabue



Affronta in modo esaustivo le problematiche del **controllo strategico**, del **controllo di gestione** e della **valutazione delle prestazioni** nel contesto più ampio delle problematiche gestionali degli enti locali. L'analisi prende spunto dalla realizzazione di un **sistema di flussi informativi** e giunge alla definizione della pianificazione e programmazione degli aspetti organizzativi. Si approfondiscono gli aspetti legati alla **tenuta della contabilità** in funzione degli obiettivi e dei sistemi di controllo prescelti, dedicando particolare attenzione alle modalità di utilizzo degli **indicatori** e alla **redazione** dei report. La parte conclusiva del volume è dedicata alla **valutazione delle prestazioni del personale**. Il volume

offre un livello di analisi che concilia gli aspetti metodologici ed esigenze operative, per proporre **strumenti operativi adeguati alla complessità e alla cultura degli operatori del settore**. I capitoli sono ricchi di approfondimenti, utili esempi e preziose esperienze.

Ipsoa 2003, pagg. 490, € 42,00

Per informazioni

- **Servizio Informazioni Commerciali**
(tel. 02.82476794 - fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona**
(www.ipsoa.it/agenzie)
- **www.ipsoa.it**