



COMUNE DI MASSA LUBRENSE



SERVIZIO CIVILE NAZIONALE

PROGETTO BIBLIOPOLIS

Obiettivo: BIBLIOTECA DI STORIA PATRIA ON-LINE

In collaborazione con



Sede di Massa Lubrense

N° DI INSERIMENTO: 033

TITOLO: *Il primo inquadramento dei dipendenti degli Enti Locali ai sensi dell'Art. 40 del D.P.R. 347/83*

- **LIVELLO BIBLIOGRAFICO:** Monografia
- **TIPO DI DOCUMENTO:** Testo a stampa (moderno)
- **AUTORE:** Giovanni Fiorentino
- **LUOGO DI PUBBLICAZIONE:** /
- **DATA DI PUBBLICAZIONE:** 1988
- **EDITORE:** Estratto dalla << Rivista dei tributi locali >>
- **TIPOGRAFIA:** /
- **LUOGO DI STAMPA:** /
- **DATA DI STAMPA:** 1988
- **EDIZIONE:** 1988
- **LINGUA DI PUBBLICAZIONE:** Italiano

- **DESCRIZIONE FISICA:**
 - **FORMATO:** (22 cm x 16.5 cm)
 - **VOLUMI:** 1 **TOMI:** /
 - **PAGINE:** 368
 - **TAVOLE:** /
 - **ALLEGATI:** /

- **ISBN:**

- **NOTE GENERALI:** : Scheda redatta da Valeria d'Antuono e Francesco Foti il 22/09/2015.

GIOVANNI FIORENTINO

**IL PRIMO INQUADRAMENTO DEI
DIPENDENTI DEGLI ENTI LOCALI
AI SENSI DELL'ART. 40 DEL D.P.R. 347/83**

Estratto dalla «RIVISTA DEI TRIBUTI LOCALI»

Anno VIII - N. 4 - Agosto 1988

IL PRIMO INQUADRAMENTO DEI DIPENDENTI DEGLI ENTI LOCALI AI SENSI DELL'ART. 40 DEL D.P.R. 347/83

Qualche anno fa il sistema delle retribuzioni in Italia venne autorevolmente definito «giungla retributiva»; sì che a limitare in qualche misura le spinte corporative, le pressioni clientelari ed i conseguenti fenomeni distorsivi intervenne la cosiddetta «legge quadro sul pubblico impiego» (L. 29.3.1983, n. 93) su cui si innestò a breve distanza di tempo il D.P.R. 347/83, che ne costituì primo strumento applicativo nel settore degli Enti locali.

Per vero il comparto aveva bisogno di una normativa moralizzatrice e razionalizzatrice: i precedenti accordi, nel particolare momento di confusione conseguente all'attuazione del decentramento ed all'attribuzione di nuovi compiti agli enti locali, avevano determinato il proliferare di situazioni anomale favorite da interessi non sempre cristallini, peraltro agevolati da una facile — e forse irripetibile — occasione per i politici di raccogliere consensi a buon mercato. D'altronde solo per gli ipocriti è un mistero che le procedure di concorso presso gli enti minori non poche volte rappresentano fonte di spreco e di corruzione; che le promozioni sul campo conseguono a servizi resi piuttosto che a corretta valutazione della professionalità dei beneficiari; che la intersecazione delle figure dei dipendenti con quella degli amministratori determina conseguenze abnormi sulla funzionalità degli enti; che la stessa dimensione degli enti costituisce un limite all'ambizione dei dipendenti più capaci; che l'assetto strutturale in concreto diviene in definitiva premiante per i peggiori e mortificante per i migliori.

Prime timide risposte a tali problematiche, e tentativi di superamento, sono stati, nell'ambito della legge quadro, il D.P.R. 347/83 e di recente la legge 28.2.1987, n. 56 che consente l'inquadramento nei primi quattro livelli sulla base di una semplice iscrizione in

liste speciali secondo l'ordine di graduatoria; ma il problema dovrebbe essere affrontato ancor più alla radice ed una soluzione potrebbe essere la statalizzazione dei dipendenti degli enti locali con modalità compatibili con l'art. 5 Cost.

De iure condito, il D.P.R. 347/83 poneva già all'art. 2 un limite all'inconsulto scorrimento verso l'alto delle qualifiche, memore della recente esperienza, identificando la tipologia degli enti su basi obiettive ed individuando le qualifiche apicali per ciascuno di essi; limite e non obbligo, come nell'interpretazione corrente, altrimenti non avrebbe avuto senso la necessità della corrispondenza obiettiva delle qualifiche alle funzioni effettivamente svolte, predeterminandosi queste ultime alla tipologia dell'ente. Ed in correlazione proponeva la trasposizione del sistema delle preesistenti undici qualifiche funzionali (D.P.R. 810/80) in dieci (per armonizzare il sistema a quello del pubblico impiego in applicazione degli artt. 1 e 4 legge n. 93/83), chiarendo all'articolo 3 doversi individuare la rispondenza della prestazione prevista ai profili professionali inerenti la qualifica funzionale sulla base di accordi aziendali; accordi che, in presenza delle precise indicazioni fornite, risultavano di fatto sottostanti a precisi vincoli ed in concreto sottratti ad ogni discrezionalità, ma che costituivano un riferimento garantistico per le posizioni anomale rispetto agli schemi normativi di cui all'allegato A) al D.P.R. 347/83.

Il sistema del reinquadramento dei dipendenti già in servizio con le nuove qualifiche decorrenti dall'1.1.1983 doveva misurarsi con una serie di limiti proposti dal D.P.R. 347/83.

In particolare:

— il limite previsto dalla tipologia dell'ente (art. 2 D.P.R. 347/83) di cui si è già fatto cenno in precedenza;

— il limite delle previsioni specifiche dell'allegato A) al D.P.R. citato invalicabile per le mansioni tipicamente individuate nelle indicazioni di massima delle figure professionali e determinabile *per relationem* sulla base delle parametrizzazioni di complessità, delle prestazioni, professionalità, autonomia operativa e responsabilità;

— il limite dell'art. 40 D.P.R. citato e precisamente la declaratoria delle qualifiche funzionali e dei profili professionali dell'accordo, indipendentemente dal livello di inquadramento in precedenza acquisito, garantendo comunque al personale in servizio l'attribuzione della qualifica, prescindendo dal possesso del titolo di studio richiesto per l'accesso.

Il complessivo processo di adeguamento dei regolamenti organici alle situazioni definite in applicazione del D.P.R., ai sensi dell'art. 23, si sarebbe dovuto trasfondere entro sei mesi dalla data di pubblicazione nei regolamenti organici degli enti locali; e tanto evidentemente a mente dell'art. 8 L. 93/83.

Naturalmente il termine semestrale, pur se ordinatorio, non risulta sia stato rispettato ed a distanza di anni, nonostante solleciti e minacce di commissari *ad acta*, non sempre i *ping pong* tra Consigli Comunali e CO.RE.CO. si sono conclusi. E ciò non solo per la naturale indolenza degli organi elettivi ma soprattutto perchè le frustrate aspettative di miglioramenti cartacei di qualifica con conseguenti riflessi economici hanno voluto attendere rivincite sul piano concreto attraverso i varchi che avrebbe potuto introdurre la provvida fantasia italica, con l'appoggio dei sindacati, l'arrendevolezza della classe politica, la compiacenza dei CO.RE.CO. e l'avallo giuridico di qualche T.A.R. più sensibile; con l'ovvio risultato, a vicenda conclusa, di dare una sistemazione al settore, ad onta delle buone intenzioni ancora più immorale e irragionevole di quella preesistente, in quanto la pluralità di atteggiamento e le diversità di risultato conseguenti alle variegate modalità di intersecazione possibili tra le autorità preposte alla soluzione normativa e particolare della casistica risultante hanno determinato in concreto, a parità di mansioni, bande di oscillazione di qualifiche anche ampie: al riguardo ho avuto modo di apprendere che il sorvegliante cimiteriale, inchiodato in un Comune al II livello, in un altro è stato inquadrato addirittura al VI!

Eppure erano stati adottati tutti gli accorgimenti perchè ciò si evitasse. Un'affrettata circolare del Ministero degli Interni, emanata a caldo (la n. 6/83) e probabilmente fuorviante (1), (in quanto, pur non ponendosi nell'ottica di attività di livello superiore svolte in via di mero fatto (2) in tale ottica si è voluta interpretare) fu non molto

(1) — In relazione all'art. 40 D.P.R. 347/83 affermava la necessità del riconoscimento delle «funzioni assorbenti e nettamente prevalenti svolte dal personale all'1.1.83, di modo che non vengano a trovare riconoscimento, in sede di primo inquadramento, attribuzioni di qualifiche superiori programmaticamente assegnate anche con atto formale, ma non seguite dall'effettivo esercizio della mansione, vanificandosi diversamente la necessaria operazione pulizia».

(2) — Evidentemente l'estensore non presupponeva l'esistenza dell'esercizio di fatto senza almeno uno straccio di appiglio cartaceo che legittimasse in qualche modo le mansioni svolte; perchè altrimenti restano inspiegabili i seguenti riferimenti:

- alla impossibilità che il reinquadramento possa portare conseguenze sconvolgenti sulle piante organiche già approvate ed in vigore;
- alla necessità che le modificazioni di pianta organica conseguenti alla declaratoria delle nuove qualifiche siano comunque approvate dalla C.C.F.L.

dopo seguita da un minuzioso commenti teorico-pratico edito dalle associazioni degli enti locali A.N.C.I. - U.P.I. - U.N.I.C.E.M. e condiviso dalle organizzazioni sindacali C.G.I.L. - C.I.S.L. - U.I.L. (3); tale circolare A.N.C.I., in relazione alle modalità di emanazione, venne ritenuta autentico riferimento interpretativo da successiva circolare n. 7871/6.2.24 del 14.3.1984 del Dipartimento della Funzione pubblica sulla *subiecta materia* (4), che peraltro ignora la circolare n. 6/83 del Ministero Interni e, a parziale modifica della circolare A.N.C.I., precisa la necessità della previa approvazione delle piante organiche da parte della Commissione centrale Finanza locale nei casi in cui, sia pure in dipendenza dell'applicazione del contratto, si verificano scorrimenti verso l'alto delle qualifiche preesistenti.

Circa la normativa di primo inquadramento così chiariva l'A.N.C.I.:

— che vanno concordate con la rappresentanza sindacale aziendale la rispondenza della prestazione ai profili professionali inerenti la qualifica funzionale in sede di primo inquadramento;

— che la figura del coordinatore è una funzione giustificata da elementi dimensionali;

— che il nuovo sistema ordinamentale nasce con il superamento della concezione della organizzazione del personale incentrata nella divisione per gruppi in base alla qualificazione culturale acquisita, per passare — con la qualifica funzionale — ad un quadro di riferimento dei valori professionali presenti in ciascuna attività, sul quale si effettua il raffronto con le mansioni attribuite prima di procedere al relativo inquadramento;

— che il primo inquadramento consegue ad una attenta verifica tra le mansioni o le funzioni assegnate in base a provve-

(3) — Le organizzazioni sindacali, unite nella F.L.E.L., con nota del 21.12.83 ne condivisero lo spirito ed in particolare, per ciò che attiene alla parte che specificamente interessa, precisarono testualmente: «*Nel merito sono condivisibili i contenuti della stessa (circolare) con particolare riferimento alle indicazioni sui criteri di primo inquadramento*».

(4) — Essa recita:
«*Nella stesura della presente Circolare si è tenuto conto del commento teorico-pratico al D.P.R. 25.6.1983, n. 347, pubblicato a cura delle associazioni ANCI - UPI - UNICEM, il cui contenuto è da ritenersi valido, fatte salve le seguenti precisazioni che debbono, pertanto, considerarsi modificative delle parti relative al commento*».

dimenti formali di nomina, cui ha fatto seguito il relativo inquadramento, e dei contenuti di ciascuna qualifica funzionale, tenendo conto della declaratoria delle aree di attività e della indicazione delle figure professionali di cui all'allegato A) dell'accordo, ogni altra interpretazione essendo contraria alla *ratio* della norma;

— che l'indirizzo di cui al comma precedente non consente che possano essere prese in considerazione richieste di inquadramento funzionale in base a mansioni o funzioni di fatto svolte ovvero in base a provvedimenti di affidamento temporaneo di funzioni diverse o superiori, al fine di evitare di suscitare aspettative ed avviare spinte corporative tendenti a mantenere od acquisire situazioni di maggior favore con relativo incremento di spesa a carico dell'Ente;

— che in tal senso va interpretato l'inciso «*indipendentemente dal livello di inquadramento acquisito con i precedenti accordi*» in quanto, ove le parti avessero inteso affermare diversamente, certamente la norma avrebbe fatto riferimento alla «*qualifica acquisita*» anzichè al «*livello di inquadramento acquisito*»;

— che l'inciso «*indipendentemente dal livello di inquadramento*» ha anche il significato di rimuovere ogni possibilità di consolidamento o proroga delle posizioni retributive acquisite precedentemente in via provvisoria e pertanto di consentire, senza obiezioni, il rientro di ciascuna figura professionale nella propria qualifica funzionale anche con eventuale retrocessione;

— che nell'ipotesi del tutto eccezionale che esistano situazioni consolidate nel tempo, per le quali i singoli dipendenti siano utilizzati in mansioni differenti dalla qualifica formalmente rivestita (purchè i relativi posti siano previsti in organico) l'inquadramento potrà avvenire tenendo conto dei seguenti elementi da verificare in sede regionale d'intesa con le OO.SS. e in accordo con i CO.RE.CO.; chiarendosi comunque:

a) che le mansioni differenti siano state espletate a seguito di carenza di personale e per motivi strettamente legati ad esigenze indilazionabili e non altrimenti surrogabili dell'Ente;

b) che tali mansioni risultino di norma conferite con atto formale e comunque effettuate a decorrere almeno dalla data di inquadramento a regime prevista dal D.P.R. 810/80;

c) che le mansioni siano state svolte in modo continuativo e complessivo in base ad idonea documentazione risultante di data antecedente al 31.12.1982;

d) che il dipendente interessato abbia i requisiti obbligatori richiesti per legge per lo svolgimento di dette mansioni.

La giurisprudenza prevalente dei T.A.R. e l'unica sentenza a nostra conoscenza del Consiglio di Stato (5) si sono conformate a tali indicazioni. Al riguardo si riportano le seguenti massime:

— L'art. 40 D.P.R. 25.6.1983, n. 347 deve essere correttamente interpretato nel senso che, in sede di primo inquadramento, si deve fare esclusivo riferimento ai profili professionali già posseduti in conformità di formali provvedimenti dell'Amministrazione, dovendosi tassativamente escludere la rilevanza di mansioni o funzioni svolte in via di fatto (*T.A.R. Lazio n. 873/86; n. 1056/86; n. 1639/86; n. 940/87; T.A.R. Lombardia n. 215/87; T.A.R. Abruzzo Sez. Pescara n. 604/86; T.A.R. Puglia n. 11/86*);

— l'espressione dell'art. 40 «*indipendentemente dal livello di inquadramento acquisito con i precedenti accordi*» ha la funzione di precisare — essendo diminuito (da 9 a 8) il numero complessivo dei livelli di inquadramento del personale con qualifica non dirigenziale — che non può essere considerata come unica e decisiva condizione per l'inquadramento in un certa qualifica funzionale il possesso di una qualifica compresa in un livello retributivo funzionale corrispondente a quello di destinazione (*T.A.R. Lazio n. 1855/86*);

— ai fini dell'attribuzione delle nuove qualifiche è irrilevante l'effettivo svolgimento di mansioni superiori, con o senza formale incarico dell'Amm.ne, dovendo farsi riferimento unicamente alle funzioni ed al grado di qualificazione professionale corrispondente alla qualifica fino ad allora formalmente rivestita dal dipendente in base alle norme in vigore nell'ordinamento dell'Ente (*T.A.R. Lazio n. 2151/86; n. 250/87; T.A.R. Lazio Sez. staccata Latina n. 490/86; T.A.R. Abruzzo l'Aquila n. 101/87; T.A.R. Campania Sez. staccata Salerno n. 12/87*). E ciò a maggior ragione se si tratta di affidamento temporaneo di funzioni (*T.A.R. Lazio Sez. staccata Latina n. 419/86*);

— L'art. 40 lettera A) D.P.R. 347/83 ha inteso assicurare l'inquadramento sulla base delle funzioni corrispondenti alle varie qualifiche ed ai relativi profili professionali, prescindendo da quale che fosse il livello attribuito in sede di applicazione dei precedenti

(5) — *L'articolo è stato redatto nel dicembre 1987. Successivamente sono state pubblicate numerose altre sentenze; di esse quelle del Consiglio di Stato confermano la precedente giurisprudenza.*

accordi ed è ispirato alla chiara finalità di far coincidere l'inquadramento nelle introdotte qualifiche funzionali con i concreti contenuti funzionali e professionali delle precedenti qualifiche (*T.A.R. Lazio n. 722/87*);

— i nuovi inquadramenti del personale degli enti locali non possono rappresentare il frutto di mere trasposizioni rispetto ai livelli già in godimento, in quanto la *ratio* della norma non è quella di allineare gli inquadramenti formali alle mansioni svolte in via di fatto dai dipendenti, ma di eliminare il perpetuarsi di fenomeni distorsivi derivanti da ipervalutazione delle mansioni dei dipendenti già consolidate in inquadramenti formali nel vigore degli accordi precedenti, attribuendo rilievo esclusivo alle nuove declaratorie di livello, in funzione razionalizzatrice e moralizzatrice (*T.A.R. Liguria n. 63/86; n. 227/86; n. 376/86; n. 582/86; n. 661/86; n. 15/87; n. 116 del 1987; n. 167/87; T.A.R. Abruzzo Pescara n. 278/87; T.A.R. Lazio Sez. Latina n. 245/87*);

— è legittimo l'inquadramento operato sulla base della corrispondenza tra le funzioni assorbenti e nettamente prevalenti svolte dal personale al 1.1.1983 e le declaratorie delle qualifiche funzionali ed i profili professionali individuati nell'accordo approvato col D.P.R. 347/83, indipendentemente dal livello di inquadramento acquisito con i precedenti accordi (*T.A.R. Lazio n. 2315/86; n. 2331/86; n. 2379/86*);

— il primo inquadramento deve essere effettuato sulla base delle funzioni proprie della qualifica d'organo e, in mancanza, sulla base della declaratoria di livello del D.P.R. 1.6.1979 n. 191, a prescindere dalle funzioni di fatto che possono essere state svolte dagli interessati e dagli inquadramenti che per particolari circostanze possono essere stati ad essi conferiti secondo le normative precedenti (*T.A.R. Emilia Romagna Sez. Parma n. 250/85; T.A.R. Abruzzo Sez. Pescara n. 179/87*);

— ai sensi dell'art. 40 D.P.R. 25.6.1983, n. 347, i dipendenti degli enti locali vanno inquadrati non tenendo conto delle funzioni svolte di fatto, ancorchè superiori alla qualifica posseduta, bensì secondo le mansioni proprie della qualifica rivestita ed a prescindere dal livello precedentemente attribuito (*T.A.R. Umbria n. 440/86; n. 55/87*);

— nel procedere all'inquadramento del personale ai sensi dell'art. 40 D.P.R. 25 giugno 1983, n. 347, l'Amm.ne — pur dovendo prescindere dal livello precedentemente acquisito dal dipendente, escluso la disposizione qualsiasi automatismo al riguardo — non di

meno è tenuta ad effettuare una valutazione delle mansioni conferite al dipendente medesimo sulla base di atti formali, e ciò in applicazione di un più generale principio secondo cui, in materia di pubblico impiego, può aversi riguardo alle sole mansioni formalmente attribuite all'impiegato, non potendo assumere rilievo alcuno, salvo ipotesi particolari, l'espletamento di mansioni di fatto (*Consiglio di Stato, IV Sez., n. 460 del 27.7.1987 in riforma della sentenza n. 69/85 del T.A.R. Valle D'Aosta*);

ed i corollari seguenti:

— l'inquadramento dei dipendenti di enti locali, in profili professionali diversi da quello posseduto e non ancora esistente in pianta organica, ai sensi dell'art. 40 D.P.R. 25.6.83, n. 347 richiede la previa modifica della pianta organica dell'Ente (*T.A.R. Liguria n. 363/86*) sussistendo la inammissibilità di criptovariazioni della pianta organica attuate attraverso atti deliberativi di diverso contenuto non sottoposti all'*iter* di controllo e l'esistenza di un rapporto di presupposizione logica e cronologica tra le delibere di riassetto dell'organico (*prius*) e le delibere di inquadramento delle singole unità lavorative nei posti in dotazione (*posterius*) e dovendo inoltre escludersi che, proprio in sede di applicazione della disciplina, venga ad introdursi un regime derogatorio basato su inquadramenti *ad personam*, che non trovino corrispondenza nell'assetto organizzativo formale dell'ente medesimo (*T.A.R. Liguria n. 467 del 1986*);

— le operazioni di inquadramento ex art. 40 non possono rappresentare il frutto di mere trasposizioni, ma devono prendere in considerazione le declaratorie ed i livelli retributivi cui ineriscono ragguagliandoli con le odierne declaratorie di qualifiche e profili, non senza tener conto che possono concorrere, al fine di determinare il contenuto funzionale delle singole posizioni di lavoro, anche ulteriori manifestazioni di potestà amministrativa a carattere regolamentare o comunque organizzatorio.

Tra le fonti concorrenti sicuramente debbono ritenersi irrilevanti quegli atti, solo impropriamente definiti «formali», che non promanano da organi deliberativi dell'ente e, a maggior ragione, quelli aventi natura certificativa. Ulteriore limite ad un tipo di inquadramento, che necessariamente è ancorato ad atti «formali», è quello derivante dalla organizzazione degli uffici e dei servizi dell'Ente, presupposto della organizzazione del personale e, in quanto tale, condizionante «a priori» le operazioni di inquadramento (*T.A.R. Toscana n. 253/87*);

— nessuna giuridica rilevanza può più attribuirsi alla normativa regolamentare degli enti locali che disciplini in modo dissimile la materia degli inquadramenti, atteso che quest'ultima non rientra tra quelle derogabili e suscettibili di disciplina divergente o anche semplicemente integrativa in ambito locale (*T.A.R. Lazio n. 814/87*);

— la norma di primo inquadramento esclude qualsiasi automatismo rispetto ai livelli di inquadramento già acquisiti, identificando quale esclusivo parametro di riferimento la declaratoria delle qualifiche e dei profili professionali quali definiti dal nuovo accordo sindacale (*T.A.R. Lazio Sez. Latina n. 375/86 e n. 329/87; T.A.R. Sicilia Sez. Catania n. 91/87* che aggiunge: «con esclusione di qualsiasi discrezionalità»);

— l'art. 40 ha introdotto un sistema in cui il presupposto della collocazione dei nuovi livelli è costituito da una valutazione comparativa tra il contenuto funzionale delle qualifiche (e non delle mansioni di fatto) contemplate dagli ordinamenti degli enti e il contenuto funzionale tipico delle qualifiche del D.P.R. 347/83 in argomento (*T.A.R. Puglia Sez. Lecce n. 288/86*);

— legittimamente il CO.RE.CO. annulla gli atti dell'Amm.ne comunale con i quali si è proceduto al primo inquadramento del personale dipendente in applicazione dell'art. 40 D.P.R. n. 347/83 nel dichiarato intento del riconoscimento di mansioni superiori effettivamente svolte da ciascuno e non sulla base di quelle conferite ed espletate secondo la qualifica o posizione giuridica formalmente assegnata nella struttura organizzativa o regolamentare del Comune (*T.A.R. Puglia Sez. Lecce n. 146/87*);

— ai sensi dell'art. 40 del D.P.R. 347/83, l'VIII qualifica non può essere riconosciuta in favore di dipendente il quale, ancorchè preposto a compiti delicati, onerosi e complessi, sia responsabile di un settore e non di una ripartizione formalmente istituita (*T.A.R. Abruzzo, l'Aquila n. 147/86*);

— l'espletamento di mansioni relative a più settori amministrativi — secondo le previsioni della pianta organica vigente nell'ente locale — non equivale al disimpegno delle funzioni di direttore di ripartizione, in quanto non è la quantità e la varietà delle mansioni a determinare il livello professionale del dipendente, bensì il grado di responsabilità connesso alle funzioni svolte nell'ambito dei compiti di istituto; pertanto, ai fini dell'inquadramento previsto dall'art. 40 D.P.R. 25.6.83, n. 347, la direzione dei due settori amministrativi

titolo alla qualifica di direzione di ripartizione, ove non sia dimostrato che la preposizione del funzionario ai due settori sia avvenuta nelle responsabilità connesse alla qualifica in questione (*T.A.R. Sicilia Sez. Catania n. 1412/85*).

La diversa interpretazione della norma, abbondantemente minoritaria, propone:

— ai sensi dell'art. 40 D.P.R. 347 si può tener conto dell'espletamento di mansioni superiori se affidate con atto formale anteriore al 1° gennaio 1983 oppure se svolte in via di mero fatto purchè in modo continuativo, mediante una verifica individuale di tali anomale posizioni, previa fissazione di adeguati ed univoci criteri valutativi, ferma restando l'eccezionalità di un riconoscimento del genere (*T.A.R. Lombardia n. 303/86*);

— in sede di inquadramento del personale in base alla mansioni effettivamente svolte, ai sensi dell'art. 40 D.P.R. 347/83, l'ente locale è tenuto a motivare analiticamente sulla valutazione effettuata delle mansioni di ciascun dipendente e sul conseguente inserimento nel livello retributivo assegnato (*TAR Lombardia n. 411/86; n. 438/86*);

— ai sensi dell'art. 40 D.P.R. 347/83 il personale degli enti locali deve essere inquadrato nelle qualifiche funzionali secondo le mansioni effettivamente svolte, prescindendo dalle posizioni acquisite in virtù dei precedenti accordi nazionali, per cui non sussistono posizioni di diritto acquisito derivanti al dipendente dagli inquadramenti anteriori (*T.A.R. Lombardia n. 450/86*);

— le operazioni di inquadramento . . . hanno riferimento soltanto al contenuto delle funzioni svolte in base alla qualifica posseduta, indipendentemente dal titolo di studio del dipendente e dalla vacanza in organico del posto, essendo ispirate alla *ratio* della valorizzazione personale obiettiva del prestatore di lavoro ed al superamento della tradizionale progressione di carriera in strutture verticali (*T.A.R. Lombardia n. 20/87*);

— l'inquadramento dei dipendenti degli enti locali . . . deve essere effettuato sulla base delle declaratorie delle qualifiche funzionali e dei livelli professionali, tenendo conto delle mansioni effettivamente svolte, indipendentemente dal livello di inquadramento acquisito con i precedenti accordi (*T.A.R. Lombardia Sez. Brescia n. 102/85; n. 132/85; n. 384/85; n. 408/85; n. 616/85; n. 7/86* la quale aggiunge: «e ciò indipendentemente dalla classificazione del Comune e della sua dimensione» (!); *n. 70/86; n. 385/86* la quale

aggiunge: «a prescindere dagli atti formali di conferimento»; n. 632/86; T.A.R. Campania n. 44/87; n. 74/87; T.A.R. Valle D'Aosta n. 39/85; n. 62/85; n. 88/85; n. 70/87 la quale però aggiusta il tiro asserendo che «la ricognizione delle mansioni effettuate deve avvenire con esclusivo riferimento ad atti formali dell'Amministrazione, anteriori al 31.12.1982, che dette mansioni espressamente abbiano attribuito»);

— in assenza di norme che prevedano espressamente l'inquadramento retributivo funzionale di un dipendente comunale che rivesta diverse qualifiche appartenenti a due livelli diversi immediatamente successivi tra loro deve corrispondersi il trattamento retributivo proprio del livello più favorevole (T.A.R. Valle D'Aosta n. 66/85) senza che con ciò vengano meno le pluralità di qualifiche originariamente attribuite e, conseguentemente, la pluralità di mansioni da svolgere (T.A.R. Lombardia Sez. Brescia n. 632/86).

A nostro sommo avviso la giurisprudenza prevalente dei T.A.R. e del Consiglio di Stato va condivisa, fondandosi sull'interpretazione autentica dell'accordo recepita peraltro nell'unica disposizione attuativa vigente della Presidenza del Consiglio — Dipartimento Funzione Pubblica; ma anche a voler ritenere tale riferimento soltanto formale, una diversa valutazione — pur volendo prescindere dai suoi possibili effetti distorsivi — attribuirebbe ad una fonte normativa secondaria la possibilità di incidere surrettiziamente sugli assetti che norme primarie demandano all'attività coordinata e complementare degli organi collegiali locali e della C.C.F.L. Peraltro non è da sottacere che l'ordinamento, pur nel rispetto costituzionalmente previsto per le autonomie locali, se affida a queste ultime poteri autorganizzatori, ne condiziona l'efficacia e la validità ad una valutazione di ordine generale definitiva fino a revoca: sì che nel sistema le mansioni sanzionate dall'ordinamento e quelle legittimamente esperite debbono coincidere, essendo le mansioni di fatto comunque illegittime se la di fuori di ogni previsione normativa di carattere generale.

* * *

Le considerazioni proposte hanno lo scopo di porre in rilievo la situazione abnorme che si è venuta a determinare nel settore, di fatto punitiva per i dipendenti degli enti amministrati e/o soggetti a controllo (di legittimità o giurisprudenziale) in modo più serio; certo in tali casi per nessuno sussistono responsabilità penali o contabili, ma questo nè può inorgoglire i rappresentanti delle istituzioni, nè soddisfare i dipendenti, gli uni e gli altri costretti a convivere proprio per ciò — nella maggior parte dei casi — in un clima di

incomprensioni e di sospetti, certo non ottimale per la migliore funzionalità degli enti.

A ristabilire l'equilibrio e la giustizia sostanziale, formulando anche un corretto monito per le Amministrazioni poco o troppo disinvolute, non sarebbe male che si attivasse l'art. 27, 4^a comma della legge 29.3.1983, n. 93 demandate al Dipartimento della Funzione Pubblica il compito di certificare la corretta ed omogenea applicazione degli accordi collettivi stipulati con l'obbligo di denunciare alla Procura generale della Corte dei Conti le irregolarità riscontrate ed il naturale sbocco nelle azioni di responsabilità e nell'annullamento in autotutela degli atti amministrativi invalidi ad opera del Governo (art. 6 T.U.L.C.P.) o della stessa Amministrazione che lo ha posto in essere.

Pur prescindendo dai riflessi sui bilanci degli enti, sarebbe un notevole contributo alla trasparenza e — nella patria del diritto — darebbe almeno nel settore un'opportuna sensazione di sussistenza dei principi di legalità e di responsabilità nella gestione dell'attività della pubblica amministrazione.

Giovanni Fiorentino
*(Assessore Finanze
Comune di Massa Lubrense)*



