

Numero 45  
Novembre 2011



Gli  
**approfondimenti**  
di **Publika**

I COMPENSI ISTAT PER IL  
CENSIMENTO: ATTENZIONE AI  
RICORDI DEL PASSATO

A cura di

Monica Catellani

[www.publika.it](http://www.publika.it)

Per ricevere questi approfondimenti gratuiti inviare una mail a [info@publika.it](mailto:info@publika.it)

## **I COMPENSI ISTAT PER IL CENSIMENTO: ATTENZIONE AI RICORDI DEL PASSATO**

**A cura di Monica Catellani**

Riprendiamo la questione dei compensi Istat per il censimento. Ci è stata segnalata una sentenza del Consiglio di Stato di dieci anni fa sulla quale abbiamo ritenuto di proporre qualche considerazione. Le attività di censimento, soprattutto con riferimento alle modalità di erogazione dei compensi, stanno creando non pochi problemi agli operatori degli enti locali. Oltre all'approfondimento n. 43/2011 si è occupata della vicenda anche la rivista Personale News nei numeri 2 e 3 di quest'anno. Un grazie a Monica per il prezioso commento.

Gianluca Bertagna

### **SOMMARIO**

<b>1. INTRODUZIONE .....</b>	<b>2</b>
<b>2. LA SENTENZA “ESUMATA” E LE FRETTOLOSE CONCLUSIONI .....</b>	<b>2</b>
<b>3. LA SINTESI DEI FATTI E LE CONSEGUENTI DECISIONI DEL CONSIGLIO DI STATO .....</b>	<b>3</b>
<b>4. LE DISPOSIZIONI DEI CCNL VIGENTI NEL TEMPO .....</b>	<b>4</b>
<b>5. LA “CORRETTA” LETTURA DELLA SENTENZA .....</b>	<b>4</b>
<b>6. LA SITUAZIONE DI OGGI .....</b>	<b>5</b>

#### **1. INTRODUZIONE**

Siamo nel pieno delle operazioni del 15° Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni, le modalità introdotte dall'ISTAT sono innovative e complesse da gestire, le istruzioni “ufficiali” (come sempre) sono poche e confuse, le opinioni degli esperti spaziano tra le versioni più disparate, il caos regna sovrano.

Nel mentre, i Comuni - per il tramite dei Dirigenti/Responsabili dei costituiti Uffici di Censimento Comunale – sono tenuti a prendere decisioni veloci pur con tanti dubbi ed incertezze: come regolare giuridicamente il rapporto con i rilevatori esterni e/o interni? Con quali criteri definire i compensi loro spettanti? Quale trattamento fiscale e/o previdenziale applicare? Come riconoscere i compensi (derivanti dalle somme trasferite dall'ISTAT) ai componenti dell'UCC? A quali istituti normativi e contrattuali fare riferimento? Come debbono essere rese le prestazioni da parte del personale dipendente? Per non parlare del carico di lavoro eccezionale, delle scadenze, dei rapporti da gestire con i cittadini .....

Insomma, un vero ginepraio, in condizioni di stress e dove ognuno si destreggia come meglio può, ma soprattutto pago di aver trovato una soluzione che “si sente di sostenere”, ben lontano da qualsiasi - anche minima - “certezza”.

Giustamente e proficuamente qualcuno ricorre anche ai ricordi ed alle esperienze del passato, dei precedenti censimenti, per fare tesoro di conoscenze acquisite e sempre estremamente utili, per poi fare un'opera di “attualizzazione” professionalmente qualificata.

Non è invece produttivo ripescare dal passato singoli atti, provvedimenti, pronunce, interpretazioni e trarne delle frettolose conclusioni, anche allarmanti.

#### **2. LA SENTENZA “ESUMATA” E LE FRETTOLOSE CONCLUSIONI**

Un nostro collega ci ha gentilmente ricordato la vecchia sentenza del Consiglio di Stato Sez. V n. 1352 del 8 marzo 2001 che effettivamente tratta dei compensi da riconoscere al personale dipendente, coinvolto nelle operazioni del censimento, a fronte dei contributi/risorse trasferite dall'ISTAT. I fatti si riferiscono al censimento generale del 1991; quasi una “esumazione straordinaria”.

Fino qui, nulla di strano; anzi, ben vengano le pronunce del Supremo Consesso di Giustizia Amministrativa, se conferenti, attentamente esaminate e correttamente interpretate.

I problemi arrivano quando, dalla menzionata sentenza, si traggono conclusioni del tipo:

*“I dipendenti comunali vanno retribuiti sia per il lavoro straordinario prestatato secondo la tariffa oraria che con l’attribuzione dei compensi incentivanti alimentati dai contributi trasferiti dall’ISTAT. Quindi, due volte!!”*

E’ quello che si va dicendo.

Allora, diventa “doveroso” prendersi il tempo necessario per leggere il testo integrale della sentenza, analizzare puntualmente i fatti che sono descritti, riesaminare le norme dell’epoca citate, porre attenzione alle motivazioni e, quindi, comprendere la reale portata del dispositivo.

Con la breve disamina che segue, si vuole offrire – a parere personalissimo di chi scrive – la sintesi della lettura ritenuta corretta e delle relative “conseguenze”, per nulla “sconvolgenti”.

E’, comunque, auspicabile che gli operatori direttamente coinvolti in ruoli attivi e di responsabilità nei procedimenti relativi al censimento 2011, operino autonomamente come sopra ed individuino il proprio convincimento.

### 3. LA SINTESI DEI FATTI E LE CONSEGUENTI DECISIONI DEL CONSIGLIO DI STATO

Come detto, la fattispecie risale al 1991.

I dipendenti comunali (coinvolti nelle attività relative al censimento) erano stati retribuiti a titolo di lavoro straordinario, nel limite delle ore autorizzate e con l’utilizzo delle risorse trasferite dall’ISTAT.

I dipendenti avevano svolto prestazioni eccedenti (straordinario) in misura superiore al retribuito, non debitamente autorizzate, ma risultanti dai fogli presenza e riconosciute come effettivamente rese dall’Amministrazione stessa.

Gli interessati contestano l’utilizzo dei fondi ISTAT operato dal Comune per il pagamento del predetto straordinario e richiedono che le medesime somme siano loro riconosciute (in aggiunta) a titolo di compenso incentivante (transitante dal fondo per il salario accessorio), a fronte delle attività svolte per il censimento; richiedono inoltre la remunerazione per le ulteriori ore di lavoro (straordinario) rese, ma non espressamente autorizzate.

Non emergono le “causali” delle autorizzazioni allo straordinario.

Il Consiglio di Stato,

▪ sull’ultima delle soprariferite pretese (pagamento dello straordinario non autorizzato), statuisce quanto segue:

*“Sono infondate le pretese degli originari ricorrenti intese a vedersi riconosciuto il diritto al compenso per lavoro straordinario al di là di quello regolarmente autorizzato. .... la Sezione è ferma nel ritenere che non può essere riconosciuto alcun compenso per lavoro straordinario quando manchi una preventiva formale autorizzazione da parte del datore di lavoro, in quanto solo in tal modo è possibile controllare, nel rispetto dell’art. 97 Cost., la reale esistenza delle ragioni di pubblico interesse che rendono opportuno il ricorso a prestazioni lavorative eccezionali del dipendente ... La funzione del lavoro straordinario è, invero, quella di sopperire, in base a specifici moduli organizzativi predeterminati, a momentanee carenze di organico mediante l’utilizzazione del personale con prestazioni che vanno al di là dell’ordinario orario di servizio; ciò per assicurare un corretto funzionamento degli uffici e una correlata utilitas per gli amministrati. Corretto funzionamento degli uffici la cui valutazione è rimessa, però esclusivamente agli organi responsabili dell’Amministrazione, cui non possono legittimamente sostituirsi unilaterali e non coordinate iniziative del personale, che potrebbero anche tradursi in forme di pregiudizio per la stessa P.A. e di responsabilità degli amministratori.”*

▪ sulla restante richiesta (riconoscimento dei compensi incentivanti a fronte dei contributi ISTAT):

*“L’appello appare, invece, fondato per quanto attiene alla pretesa degli appellanti a vedersi corrisposto il ‘premio incentivante’ di cui al d.P.R. n. 254 del 23 luglio 1991 in misura aggiuntiva rispetto ai compensi per lavoro straordinario in concreto percepiti. .... i comuni, con provvedimento del sindaco, affidano l’incarico di rilevatore e di coordinatore a personale dipendente dal comune stesso..... Il personale dipendente da pubbliche amministrazioni svolgerà l’incarico al di fuori dell’orario di lavoro ordinario e straordinario. .... gli importi di cui agli articoli 6 e 7 della legge 9 gennaio 1991, n. 11, sono destinati ad incrementare*

*il fondo per il miglioramento dell'efficienza degli organi censuari e sono erogati ai dipendenti degli organi stessi interessati alle operazioni di censimento, anche in deroga delle norme vigenti relative ai destinatari del fondo ed ai limiti massimi individuali di prestazioni di lavoro straordinario. ....Da quanto sopra emerge che le somme erogate dall'ISTAT ai Comuni in base alla disciplina ora indicata, soggette, tra l'altro, a gestione separata, non possono essere utilizzate per compensare, tra le altre, le normali prestazioni di lavoro straordinario che i Comuni stessi abbiano ritenuto di autorizzare; in proposito, il citato art. 4 prevede, appunto, che 'il personale dipendente da pubbliche amministrazioni svolgerà l'incarico al di fuori dell'orario di lavoro ordinario e straordinario'. .... ne consegue la violazione della disciplina normativa anzidetta, che distingue nettamente tra le prestazioni a carico del 'fondo' e quelle normalmente a carico del Comune, quali sono gli emolumenti dovuti per lavoro straordinario. Ne consegue il diritto degli appellanti alla ripartizione, in loro favore, di tutte quelle somme versate al Comune ..... direttamente dall'ISTAT e che il Comune stesso ha corrisposto agli interessati, ma a titolo di lavoro straordinario; naturalmente, le somme a quest'ultimo titolo percepite dai medesimi non sono recuperabili da parte del Comune, essendone comunque dovuta la remunerazione dal momento che le ore di lavoro straordinario in concreto remunerate sono state, a suo tempo, regolarmente autorizzate. Inoltre, tali somme spettano in relazione ad eventuali eccedenze orarie prestate rispetto al normale orario di lavoro ordinario e straordinario autorizzato; ma, in proposito, come già rilevato, i fogli di presenza prodotti dal Comune medesimo attestano l'espletamento di servizio, da parte degli interessati, in misura eccedente lo straordinario autorizzato; tali prestazioni rese in eccedenza ben possono e devono, quindi, essere remunerate con gli specifici accreditamenti operati dall'ISTAT a favore del Comune sulla base delle speciali disposizioni anzidette."*

#### **4. LE DISPOSIZIONI DEI CCNL VIGENTI NEL TEMPO**

Da anni i CCNL del comparto enti locali contemplan la particolare fattispecie dei compensi ISTAT; questi i riferimenti dal 1983 ad oggi.

▪ art. 32 D.P.R. 347/1983 "Compensi ISTAT"

*1. E' consentita la corresponsione da parte dell'ISTAT, per il tramite degli enti locali interessati, di specifici compensi al personale per le prestazioni connesse ad indagini periodiche di settore, rese in ore extra di ufficio, in deroga ai limiti di cui al precedente art. 29.*

▪ art. 57 D.P.R. 268/1987 "Compensi ISTAT" (espressamente disapplicato dall'art. 28 del CCNL 01.04.1999).

*1. E' consentita la corresponsione da parte dell'ISTAT e di altri enti o organismi pubblici autorizzati per legge o per provvedimento amministrativo, per il tramite degli enti di cui al precedente art. 1, di specifici compensi al personale per le prestazioni connesse ad indagini periodiche ed attività di settore rese in orario non di ufficio, in deroga ai limiti di cui al precedente art. 16.*

▪ art. 14 "Lavoro straordinario" CCNL 01.04.1999 - vigente

*5. E' consentita la corresponsione da parte dell'ISTAT e di altri Enti od Organismi pubblici autorizzati per legge o per provvedimento amministrativo, per il tramite degli enti del comparto, di specifici compensi al personale per le prestazioni connesse ad indagini periodiche ed attività di settore rese al di fuori dell'orario ordinario di lavoro.*

Si noterà la sostanziale omogeneità delle precitate disposizioni contrattuali con queste varianti:

- il CCNL 01.04.1999 rubrica i compensi ISTAT alla disposizione dedicata alla disciplina del "lavoro straordinario", mentre i precedenti DPR mantenevano una specificazione separata
- è sempre previsto che le prestazioni debbono essere rese "al di fuori dell'orario ordinario di lavoro" (espressioni equivalenti nei DPR), ma con il CCNL 01.04.1999 viene meno la deroga ai limiti quantitativi individuali consentiti (fissati in 180 ore annue individuali); a parere di chi scrive, una "conquista di parte sindacale" a maggiore tutela e garanzia dei lavoratori.

#### **5. LA "CORRETTA" LETTURA DELLA SENTENZA**

Alla luce della ricostruzione di cui sopra, chi scrive ritiene che il Consiglio di Stato, con la sentenza in commento, non ha in realtà sancito nulla di nuovo, se non la corretta applicazione delle norme e dei contratti di lavoro, in relazione ai fatti sottoposti all'esame.

L'elemento dirimente che si desume dalla pronuncia è che lavoro straordinario e prestazioni rese per le attività di censimento sono o possono essere due fattispecie diverse e, se tali, vanno diversamente remunerate.

Nel caso trattato, lo straordinario autorizzato non risulta in alcun modo documentato in riferimento alle attività di rilevazione o comunque correlate al censimento; deve quindi ritenere che esso abbia risposto ad altre e diverse esigenze dell'Amministrazione per assicurare la funzionalità dei servizi.

Da qui la conclusione che la loro remunerazione deve avvenire con risorse dell'ente e non con l'impiego dei fondi finalizzati trasferiti dall'ISTAT.

Al contempo, è provato che il personale aveva prestato ulteriore attività (anche con ore di straordinario certificate, ma non autorizzate) riferita al censimento (l'Amministrazione non contesta in alcun modo gli appellanti su questo punto); questa deve essere remunerata con l'impiego delle risorse trasferite dall'ISTAT ed a titolo di compenso incentivante. Per questo aspetto l'appello è, pertanto, giudicato fondato.

Quindi, nessun doppio riconoscimento per le stesse attività, ma solo il ricorrere di due fattispecie diverse.

Forse, una diversa o più attenta impostazione del sistema autorizzatorio delle prestazioni straordinarie (ad esempio, con indicazione delle causali) poteva portare ad esiti differenti per il Comune .....

## **6. LA SITUAZIONE DI OGGI**

Non ci sono novità sostanziali, riguardo ai profili qui esaminati.

L'art. 14 comma 5 del CCNL 01.04.1999 disciplina i compensi ISTAT, essi hanno carattere incentivante, le prestazioni devono essere rese al di fuori dell'orario di lavoro, in ogni caso debbono essere supportate da espressa autorizzazione, i criteri di riparto delle somme tra il personale interessato può avvenire secondo i criteri che l'Amministrazione (nella figura del competente Dirigente/Responsabile) riterrà opportuno adottare.

Se avete a disposizione pareri che Aran, Corte dei Conti, Funzione Pubblica o altri Istituti hanno rilasciato ai Vostri enti e ritenete che gli stessi si possano condividere con i colleghi potete inviarli a [info@publika.it](mailto:info@publika.it). Provvederemo ad inserirli nei nostri approfondimenti gratuiti. Grazie.



## Le novità di Publika

Da ottobre 2011 il pacchetto di Publika in materia di servizi in ambito di pubblico impiego si fa in tre.

Con l'obiettivo di dare soluzioni sempre più attuali e specifiche alle singole realtà, vengono proposti questi tre strumenti:

- Aggiornamento quotidiano con le News
- Aggiornamento mensile con gli Approfondimenti
- Supporto e servizio operativo con la Rivista Personalenews.

### AZIONI DI PUBLIKA

#### Sito internet

Una notizia al giorno

Accesso **Gratuito**

Informazione quotidiana sulle novità relative al pubblico impiego

#### Approfondimenti

Una volta al mese

Invio **Gratuito**

Riassunto di una tematica particolarmente critica – Meno tempestiva di Personale News

#### Personale News

Ogni 15 giorni

Euro 180 Iva inclusa

Dalle interpretazioni alle soluzioni operative. Tanti modelli e tanti approfondimenti

### Le news – Servizio Gratuito

Sul sito di Publika ([www.publika.it](http://www.publika.it)) verranno pubblicate ogni giorno lavorativo le novità sulla gestione del personale degli enti locali. Il motto è: una news al giorno.

Con tale servizio vogliamo dare completezza di informazione.

I nostri esperti sceglieranno le notizie più utili, quelle inevitabili, con i risvolti applicativi più diretti, tralasciando quelle di secondo piano o che ribadiscono concetti già espressi che fanno perdere solo ulteriore tempo.

### Gli approfondimenti – Servizio Gratuito

Continua l'esperienza degli approfondimenti gratuiti. Circa una volta al mese invieremo agli iscritti alla mailing list e renderemo disponibili sul sito, alcuni approfondimenti sulle diverse tematiche. I nostri esperti cercheranno di puntare l'attenzione su alcuni argomenti forti.

### La Rivista – Servizio a pagamento

Accanto ai precedenti strumenti, vogliamo offrire un prodotto completo. Sotto la direzione del Dott. Gianluca Bertagna, ogni quindici giorni, verrà inviata tramite posta elettronica una vera e propria rivista sulla gestione delle risorse umane degli enti locali e della pubblica amministrazione.

Con taglio pratico, diretto e di sostanza verranno illustrate le novità intervenute a livello legislativo ed interpretativo. **La rivista vuole però essere soprattutto il luogo delle soluzioni.** I nostri collaboratori infatti, dopo aver approfondito le norme e le analisi della dottrina, proporranno gli atti, la documentazione, le determinazioni per procedere con l'adeguamento alle novità. Bozze, ovviamente, che potranno essere integrate/modificate da parte di ciascuna amministrazione.

Non solo informazioni quindi, ma azioni concrete, dirette... soluzioni!

La rivista sarà tempestiva rispetto alle novità che intervengono nei quindici giorni precedenti. I nostri esperti sanno che il tempo a disposizione degli operatori è sempre meno. Per questo motivo si punterà sulle soluzioni operative.