



ROMA CAPITALE

Relazione
del Ministero dell'Economia e delle Finanze
Ragioneria Generale dello Stato
Ispettorato Generale di Finanza – Servizi Ispettivi
sull'ispezione amministrativo-contabile 4 ottobre 2013 – 15 gennaio 2014
(S.I. 2454/V)
(nota MEF-RGS prot. 24666/2014)

Elementi informativi e note di riscontro

Capitolo IV

La Spesa per il personale

Punto 15 – (Pagg. 191-205)

Errata quantificazione delle risorse costituenti il fondo per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale

4.1 Le disposizioni concernenti la limitazione della spesa per il personale

Come rilevato anche in sede ispettiva, Roma Capitale ha sempre rispettato i parametri di contenimento della spesa di personale, quali introdotti e integrati, nel tempo, dal legislatore, sia in termini assoluti (riduzione graduale della stessa di esercizio in esercizio), che di incidenza complessiva sulla spesa corrente.

Il dato – in sé positivo – costituisce peraltro il risultato di un incisivo *trend* di costante riduzione degli organici, dovuto alle politiche di contenimento poste in atto dall'Ente, anche in adempimento a precisi obblighi di legge, divenuti sempre più pregnanti di anno in anno.

Ciò posto, si ritiene peraltro opportuno fornire, nel successivo § 4.1.1, taluni elementi aggiuntivi di analisi, in termini di macro-aggregati, volti a raffrontare detto *trend* decrementale di spesa con il contestuale rilevante sforzo di mantenimento (e, ove possibile, di sviluppo) degli *standard* erogativi dei servizi. La rappresentazione di alcuni tra i principali indicatori di *performance* risulta utile a fornire, infatti, anche al di là dell'analisi in sé della spesa di personale, la misurazione del grado complessivo di efficienza assicurato dall'organico disponibile.

4.1.1 La riduzione delle spese di personale di cui all'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007)

La spesa per il personale e i correlati andamenti degli organici di fatto

La tabella inserita a pag. 187 della relazione ispettiva, formulata ai sensi della disposizione di cui al comma 557 dell'articolo unico della legge n. 296/2006, e successive modifiche e integrazioni, nonché della circolare MEF n. 9/2006, evidenzia un leggero scostamento del *trend* decrementale di spesa per il personale nel solo anno 2010, esclusivamente per effetto di modalità di computo non del tutto omogenee; al fine di rendere uniforme la lettura dei dati, si riproduce di seguito analoga tabella, ove la spesa è rappresentata al netto (come, per il 2008 e il 2009, anche nella suddetta relazione ispettiva) della spesa del personale delle istituzioni comunali (in ogni caso, come evincibile nella medesima tabella della relazione ispettiva, ove la spesa delle istituzioni è inserita dal 2010, il *trend* di spesa rispetta largamente, anche al lordo delle istituzioni

stesse, l'obbligo legale di contenimento). Nella stessa tabella di seguito fornita, poi, i dati complessivi di spesa (al lordo cioè delle componenti da escludere ai sensi del ridetto comma 557 e della Circolare MEF/RGS/IGOP n. 9/2006) sono incrementati delle spese finanziate dall'esterno per le operazioni elettorali (non comunali) e censuarie (i dati sono altresì parzialmente rettificati, senza alcun riflesso significativo, ad esito di successive verifiche contabili):

tabella 1a

andamento della spesa del personale 2008 - 2013						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Int. 01	1.104.846.637,10	1.127.200.957,97	1.113.926.833,12	1.093.606.210,76	1.084.627.789,41	1.061.566.279,04
Int. 03	13.438.073,13	16.399.587,08	16.001.892,03	14.164.418,22	10.876.034,47	11.231.094,61
Int. 07	74.855.429,60	76.118.571,85	75.077.122,64	61.478.401,34	61.284.014,15	60.821.978,79
elett.				6.156.311,09		6.945.750,00
cens.					10.435.384,57	
Totale	1.193.140.139,83	1.219.719.116,90	1.205.005.847,79	1.175.405.341,41	1.167.223.222,60	1.140.565.102,44
escl.	183.242.067,41	213.504.008,99	200.509.528,17	193.255.172,71	192.505.946,64	183.789.621,23
totale 557	1.009.898.072,42	1.006.215.107,91	1.004.496.319,62	982.150.168,70	974.717.275,96	956.775.481,21

rid. %	-0,36%	-0,53%	-2,75%	-3,48%	-5,26%
--------	--------	--------	--------	--------	--------

tabella 1b

andamento complessivo della spesa del personale 2008 - 2013						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Int. 01	1.104.846.637,10	1.127.200.957,97	1.113.926.833,12	1.093.606.210,76	1.084.627.789,41	1.061.566.279,04
Int. 03	13.438.073,13	16.399.587,08	16.001.892,03	14.164.418,22	10.876.034,47	11.231.094,61
Int. 07	74.855.429,60	76.118.571,85	75.077.122,64	61.478.401,34	61.284.014,15	60.821.978,79
totale	1.193.140.139,83	1.219.719.116,90	1.205.005.847,79	1.169.249.030,32	1.156.787.838,03	1.133.619.352,44

minore spesa 2008-2013	59.520.787,39
------------------------	---------------

Come si vede (tabella 1a), al netto delle componenti da escludere ai fini della verifica dell'andamento della serie storica del dato specifico della spesa di personale, il *trend* decrementale, tra il 2008 e il 2013, è assai consistente.

In particolare, la spesa complessiva, comprensiva di tutte le voci (e al netto delle sole componenti non strutturali relative al lavoro straordinario elettorale e alla rilevazioni censuarie), **è diminuita di ben € 59.520.787.39 (tabella 1b).**

Su tali premesse è ora possibile tracciare il quadro della costante riduzione dell'organico capitolino. Anche solo nel periodo considerato, il personale è calato sensibilmente, **nonostante non sussistessero, dal 2007 al 2010 compresi, limitazioni specifiche alle assunzioni, reintrodotte solo dall'anno 2011** (fermo soltanto il tetto finanziario massimo di spesa complessiva, di cui al già citato comma 557).

L'andamento è di seguito rappresentato:

tabella 2a

	dipendenti non dirigenti di ruolo	decrementi	in %
2008	25.203		
2009	25.324	121	0,48%
2010	25.195	-8	-0,03%
2011	24.526	-677	-2,69%
2012	23.847	-1.356	-5,38%

tabella 2b

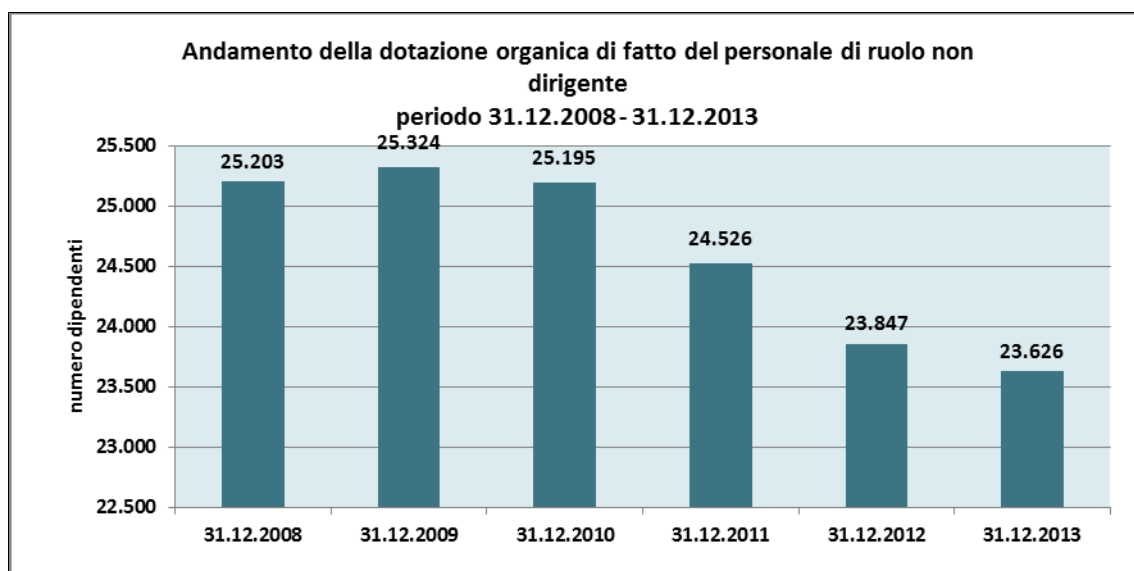
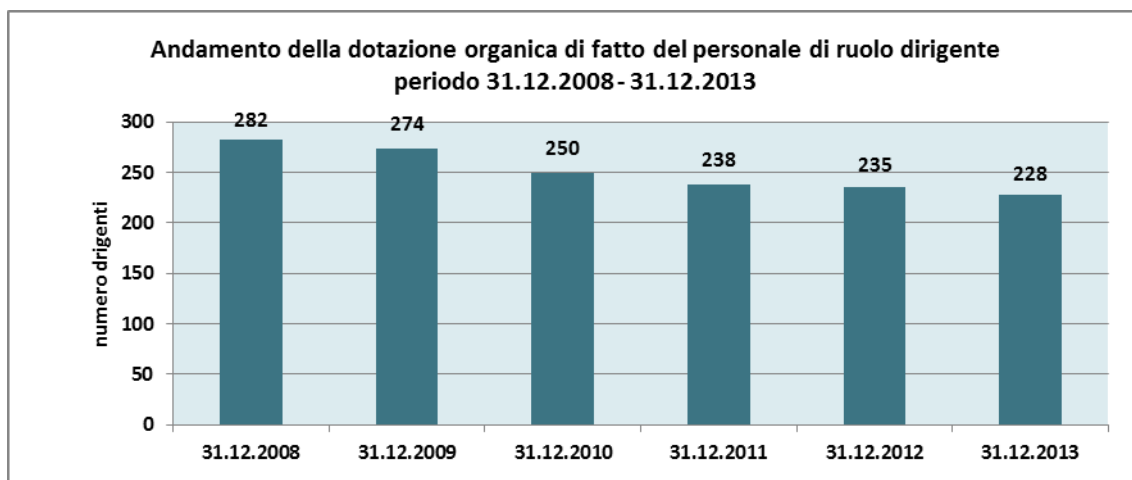


tabella 3a

	dipendenti dirigenti di ruolo	decrementi	in %
2008	282		
2009	274	-8	-2,84%
2010	257	-25	-8,87%
2011	238	-44	-15,60%
2012	235	-47	-16,67%

tabella 3b



Tale rilevatissimo decremento ha comportato un risparmio strutturale di spesa elevatissimo.

Quanto al personale del comparto, detto risparmio, prendendo a riferimento – in via di attendibile media esemplificativa – il costo unitario della categoria C (in posizione iniziale C1, in regime di TFR e con un'aliquota INAIL media), al netto del salario accessorio (gravante sul fondo) e delle indennità gravanti direttamente sul bilancio previste per taluni profili (ad es: personale delle scuole materne e dei nidi, agenti di P.L.), ammonta indicativamente a una somma che supera i 40.000.000 di €, come da seguente tabella:

tabella 3c

tabellare C1 compresa 13 ^a mensilità (A)	totale indennità di comparto annua a carico del bilancio (B)	totale annuo lordo dipendente (A) + (B) = (C)	oneri riflessi a carico dell'Ente (D)	totale costo annuo (C) + (D) = (E)	totale risparmio = (E) x 1.356 unità
21.075,17	497,52	21.572,69	8.212,17	29.784,86	40.388.270,16

Quanto alla dirigenza, il risparmio è come di seguito quantificato, al netto delle voci gravanti sul fondo (posizione e risultato) e su altri canali di finanziamento (ad es: incentivi per la progettazione):

tabella 3d

tabellare dirigenza compresa 13 ^a mensilità (A)	oneri riflessi carico dell'Ente (B)	totale costo annuo (A) + (B) = (C)	totale risparmio = (C) x 47 unità
43.310,90	16.536,10	59.847,00	2.812.809,00

In realtà, l'organico capitolino era già stato oggetto, ben prima del quinquennio osservato, di un andamento decrementale assai più incisivo, parzialmente (e insufficientemente) colmato solo nel suddetto periodo di temporaneo sblocco delle facoltà assunzionali, come rappresentato nelle seguenti tabelle, che prendono in esame il *trend* 2002-2013:

tabella 4a

	dipendenti non dirigenti di ruolo	decrementi	in %
2002	27.090		
2003	26.533	-557	-2,06%
2004	25.924	-1.166	-4,30%
2005	25.228	-1.862	-6,87%
2006	24.603	-2.487	-9,18%
2007	24.425	-2.665	-9,84%
2008	25.203	-1.887	-7,28%
2009	25.324	-1.766	-6,81%
2010	25.195	-1.895	-7,31%
2011	24.526	-2.564	-9,89%
2012	23.847	-3.243	-12,51%
2013	23.626	-3.464	-13,36%

tabella 4b

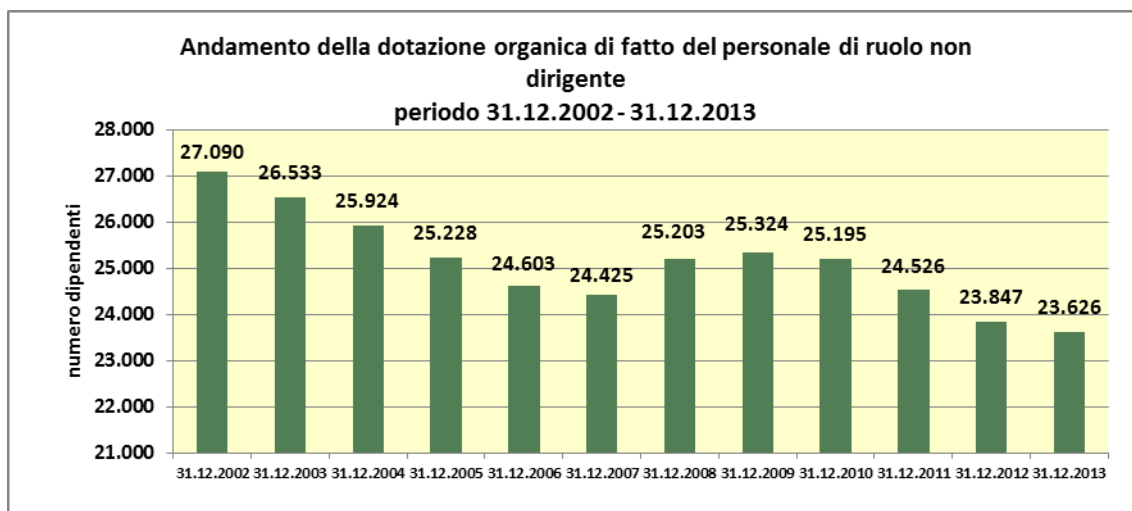
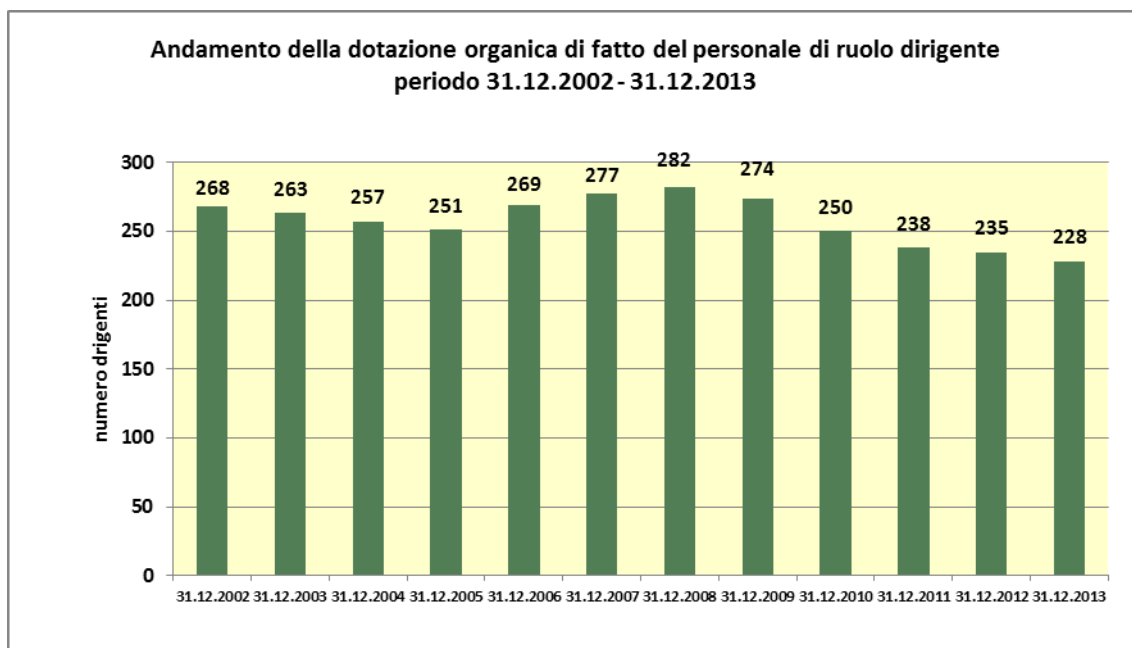


tabella 5a

	dipendenti dirigenti di ruolo	decrementi	in %
2002	268		
2003	263	-5	-1,87%
2004	257	-11	-4,10%
2005	251	-17	-6,34%
2006	269	1	0,37%
2007	277	9	3,36%
2008	282	14	5,45%
2009	274	6	2,33%
2010	257	-11	-4,28%
2011	238	-30	-11,67%
2012	235	-33	-12,84%
2013	228	-40	-15,56%

tabella 5b



Il risparmio conseguente sull'organico di fatto del personale del comparto, stimato con i medesimi criteri di cui alla tabella 3c, supera i 100.000.000 di € ed è come di seguito indicato:

tabella 5c

Tabellare C1 compresa 13 ^a mensilità (A)	totale indennità di comparto annua a carico del bilancio (B)	totale annuo lordo dipendente (A) + (B) = (C)	oneri riflessi a carico dell'Ente (D)	Totale costo annuo (C) + (D) = (E)	Totale risparmio = (E) x 3.464 unità
21.075,17	497,52	21.572,69	8.212,17	29.784,86	103.174.755,04

Quanto alla dirigenza, invece, si rileva – nel più lungo periodo osservato – una diminuzione meno consistente di quella verificatasi nel quinquennio 2008-2012, come di seguito rappresentato:

tabella 5d

tabellare dirigenza compresa 13 ^a mensilità (A)	oneri riflessi a carico dell'Ente (B)	totale costo annuo (A) + (B) = (C)	totale risparmio = (C) x 40 unità
43.310,90	16.536,10	59.847,00	2.393.880,00

Tale organico di fatto, anche al di là delle consistenze teoriche previste nelle dotazioni organiche dell'Ente, **appare ben lontano, non solo nel quinquennio 2008-2012, ma anche in tutto il periodo 2002-2013 da ultimo considerato, dai limiti previsti dagli appositi decreti determinativi dei rapporti medi dipendenti-popolazione per classe demografica** (da ultimo: D.M. Ministro dell'Interno del 24 luglio 2014, in Gazzetta Ufficiale Serie Generale del 12 agosto 2014, n. 186), validi per gli enti locali in condizioni di dissesto, come evincibile dalla seguente tabella (dato complessivo dirigenti e non dirigenti):

tabella 6

rapporti medi dipendenti/popolazione (compresi dirigenti) (dati popolazione iscritta all'anagrafe)				
Anno	organico	popolazione residente	media popolazione residente per dipendente	parametro del rapporto medio per il dissesto
2002	27.358	2.802.500	1/102,44	1/70
2003	26.796	2.810.931	1/104,90	1/70
2004	26.181	2.823.201	1/107,83	1/70
2005	25.479	2.817.293	1/110,57	1/70
2006	24.872	2.825.077	1/113,58	1/70
2007	24.702	2.838.047	1/114,89	1/70
2008	25.485	2.844.821	1/111,63	1/95
2009	25.598	2.864.519	1/111,90	1/95
2010	25.452	2.882.250	1/113,24	1/95
2011	24.764	2.885.272	1/116,51	1/75
2012	24.082	2.913.349	1/120,98	1/75
2013	23.854	2.889.305	1/121,12	1/75

Si consideri, inoltre, che i rapporti sopra evidenziati depongono per un dato strutturale dell'organico assai contenuto anche in relazione alle medie nazionali delle amministrazioni locali appartenenti alla stessa fascia demografica, cioè quella propria degli enti con una quantità di abitanti => 250.000. I dati ANCI/IFEL 2012 riportano, infatti, una dato medio, per tale fascia di enti, pari a **10,98 dipendenti ogni 1.000 abitanti, rapporto che, per Roma Capitale, si attesta, nello stesso anno, a 8,27 dipendenti ogni 1.000 abitanti, con uno scostamento in riduzione pari a 2,71 dipendenti** (Rapporto IFEL sul personale dei Comuni Italiani – Terza edizione – 2014, pag. 12, su elaborazione dati MEF e ISTAT 2013).

E' interessante notare, seppur in via di mera indicazione, che se la Capitale potesse contare sulla stessa media di dipendenti ogni 1.000 abitanti, propria della sua fascia di classificazione, dovrebbe disporre di una quota aggiuntiva di organico di circa 7.900 unità, le quali, sommate all'organico di fatto corrente, porterebbero la dotazione in servizio a circa 30.750 unità, prossime al fabbisogno complessivo rilevabile dalla corrente dotazione organica teorica dell'Ente (31.976 unità), come di seguito rappresentato:

tabella 7

andamento della dotazione organica teorica e di fatto del personale dirigente e non dirigente dal 31/12/2008 al 31/12/2013												
personale dirigente												
	31/12/2008		31/12/2009		31/12/2010		31/12/2011		31/12/2012		31/12/2013	
cat.	D.O. teorica	D.O. di fatto	D.O. teorica	D.O. di fatto	D.O. teorica	D.O. di fatto	D.O. teorica	D.O. di fatto	D.O. teorica	D.O. di fatto	D.O. teorica	D.O. di fatto
dir.	361	282	361	274	361	257	341	238	341	235	341	228
personale non dirigente												
	31/12/2008		31/12/2009		31/12/2010		31/12/2011		31/12/2012		31/12/2013	
cat.	D.O. teorica	D.O. di fatto	D.O. teorica	D.O. di fatto	D.O. teorica	D.O. di fatto	D.O. teorica	D.O. di fatto	D.O. teorica	D.O. di fatto	D.O. teorica	D.O. di fatto
A	0	2	0	2	0	1	0	1	0	1	0	1
B	5.246	3.988	3.448	3.320	2.970	2.052	2.869	1.807	2.623	1.697	2.521	1.717
C	20.182	16.045	21.355	16.793	21.188	16.830	21.158	16.464	21.226	16.183	21.316	16.019
D	6.528	5.168	7.727	5.209	7.872	6.312	7.866	6.254	7.860	5.966	7.798	5.889
totali	31.956	25.203	32.530	25.324	32.030	25.195	31.893	24.526	31.709	23.847	31.635	23.626
totali generali teorico e di fatto 2013											31.976	23.854
differenza											8.122	

Ancora più interessante è notare come **già nel 2002, cioè ben prima che intervenissero le attuali norme di contenimento e riduzione del turn over, la consistenza dell'organico di fatto in rapporto alla popolazione fosse inferiore all'attuale suddetta media di fascia demografica** (10,98 dipendenti ogni 1.000 abitanti), **nonostante quest'ultima costituisca il frutto di quelle stesse politiche di contenimento organico**; in tale anno, infatti, **il rapporto era di 9,76 dipendenti ogni 1.000 abitanti** (27.358 dipendenti su 2.802.500 abitanti), il che depone per una **politica assunzionale del tutto equilibrata e strutturalmente sostenibile**.

Ne costituisce conferma il dato di incidenza della spesa di personale sulla complessiva spesa corrente (50% massimo, calcolato ai sensi dell'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008 e successive modifiche e integrazioni – oggi peraltro abrogato –, cioè comprensivo della quota di spesa del personale degli enti partecipati, da

sommare ai fini del calcolo di tale parametro strutturale), il quale si è attestato, nel 2012, al 36,37% e, nel 2013 (dati di pre-consuntivo), al 38,07%, quest'ultimo leggermente cresciuto, **nonostante la diminuzione della spesa per il personale**, per effetto di un più che proporzionale abbattimento del denominatore (spesa corrente).

È ora opportuno evidenziare un altro dato assai rilevante, che mostra il **rapporto medio tra dipendenti di ruolo non dirigenti e dirigenti di ruolo**, nel periodo da ultimo osservato. Come si evince dall'analisi dei dati, la dirigenza (in forte carenza di organico, come meglio si dirà *infra*) è chiamata alla gestione di un numero medio di risorse umane largamente maggiore di quello rilevabile a livello nazionale, pari a poche decine di unità.

tabella 8

	dipendenti non dirigenti di ruolo	di	dipendenti dirigenti di ruolo	di	dipendenti medi dirigenti per
2002	27.090		268		101,08
2003	26.533		263		100,89
2004	25.924		257		100,87
2005	25.228		251		100,51
2006	24.603		269		91,46
2007	24.425		277		88,18
2008	25.203		282		89,37
2009	25.324		274		92,42
2010	25.195		257		98,04
2011	24.526		238		103,05
2012	23.847		235		101,48
2013	23.626		228		103,62

Tale ultimo dato assume caratteri ancor più incisivi se si considera che la consistenza dello stesso organico capitolino non dirigente appare, come si è rappresentato nella tabella 6, assai lontana dalle medie previste dai decreti ministeriali sui parametri di dissesto.

Per fornire un chiaro esempio di tale bassa consistenza, può prendersi ad esempio l'organico del Corpo di Polizia Locale di Roma Capitale. L'attuale normativa regionale (art. 12, comma 2, lett. a) e b), della legge regionale Lazio n. 1/2005), infatti, prevede: *“L'organizzazione e il funzionamento dei corpi e dei servizi di polizia locale sono disciplinati con regolamenti adottati dagli enti locali, nel rispetto dei seguenti criteri tesi ad assicurare i requisiti minimi di uniformità, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3): a) previsione di **almeno** due unità operative per ogni ottocento abitanti o frazione superiore a quattrocento abitanti, **ovvero di almeno due unità per ogni seicento abitanti per i comuni capoluogo di provincia**; b) determinazione della dotazione organica e dell'organizzazione dei servizi e dei corpi di polizia locale, in relazione agli indici di densità della popolazione residente, **all'articolazione in circoscrizioni o***

altre forme di decentramento, all'estensione del territorio, all'intensità dei flussi di circolazione e di viabilità, al patrimonio ambientale, all'affluenza turistica e ad ogni altro parametro socio-economico pertinente ...".

Per Roma capitale, pertanto, anche al netto delle possibili valutazioni incrementali da svolgere in relazione a quanto previsto dalla let. b) della norma appena riportata, l'organico dovrebbe essere (almeno) il seguente:

tabella 9

organico teorico P.L. ex legge regionale Lazio n. 1/2005		
residenti 2013	rapporto	organico totale
2.889.305	2/600	9.631

In realtà, l'attuale dotazione organica teorica complessiva della P.L. di Roma Capitale somma solo 8.450 unità, mentre la dotazione effettiva di fatto, ad aprile 2014, è pari a complessive 6.124 unità, **per una carenza di organico pari a 2.326 unità**. La carenza, in riferimento ai parametri minimi dettati dalla **legge regionale**, peraltro, è assai maggiore:

tabella 10

carenza organico P.L. rispetto a L.R. 1/2005 (ad aprile 2014)		
organico (minimo) ex L.R. 1/2005	organico di fatto aprile 2014	carenza organica
9.631	6.124	3.507

La relevantissima carenza di organico della P.L., non colmabile (se non in minima parte) in ragione del forte contenimento legale del *turn over*, è destinata, poi, a peggiorare rapidamente nel breve periodo, in ragione delle programmate cessazioni dal servizio per raggiungimento dei requisiti di quiescenza in capo a numerose unità di personale. Tale carenza – già rilevabile *ictu oculi* dal solo raffronto tra organico di fatto e popolazione residente – **assume caratteri ancor più allarmanti se si considerano, da un lato, le peculiarità e le oggettive criticità gestionali dell'area metropolitana della Capitale e, insieme, l'estensione territoriale della città (pari a circa 1.290 kmq), tra le più ampie d'Europa, del tutto imparagonabile a qualsiasi altra città metropolitana del Paese.**

Se si considera, inoltre, che le funzioni ordinarie di Polizia Locale vengono assicurate h24 per tutti i giorni dell'anno, appare ancor più evidente la difficoltà di razionalizzare l'impiego dell'esiguo organico effettivamente disponibile sulla fasce di turnazione, pur mediante il ricorso a servizi e interventi resi in orario straordinario, soprattutto a fronte dei numerosissimi e continui eventi, non sempre programmabili e preventivabili, che interessano il territorio della Capitale.

Analoghe considerazioni potrebbero trovare svolgimento per tutte le altre funzioni fondamentali e servizi essenziali da assicurare istituzionalmente e costantemente alla cittadinanza e all'utenza. La carenza organica involge infatti, fatalmente, ogni area di attività e tutti i profili professionali, come diversamente non potrebbe accadere alla luce delle disposizioni di contenimento del *turn over*, introdotte dal legislatore “a regime” da svariate annualità.

Soprattutto, a fronte di tale *trend* decrementale degli organici, destinato ad aggravarsi nel tempo, assume rilievo assai critico la conservazione dei livelli minimi essenziali delle prestazioni da rendere in relazione alle funzioni per loro natura inalienabili, in quanto espressione di potestà e funzioni pubbliche non “esternalizzabili” (anagrafe, stato civile, elettorale, assistenza sociale alla povertà e al disagio, urbanistica, lavori pubblici, polizia locale, funzioni amministrative fondamentali, assistenza agli organi di governo, etc. ...).

Tali considerazioni costituiscono, pertanto, riferimento essenziale per la corretta interpretazione e valutazione delle azioni di organizzazione, gestione e remunerazione, anche accessoria, del personale poste in atto dall'Ente e fatte oggetto di verifica ispettiva. Le note di riscontro a detta verifica, pertanto, saranno svolte, nel prosieguo, anche – e necessariamente – sulla scorta di quanto sopra rappresentato.

I prodotti della gestione

A completamento della presente parte generale, si ritiene importante – come accennato *sub* § 4.1 – fornire la rappresentazione di alcuni tra i principali indicatori di *performance* nel periodo osservato, onde permettere, alla luce delle esposte considerazioni sulle criticità operative oggettivamente derivanti dal costante decremento degli organici, la misurazione, seppur per macro-aggregati, del grado complessivo di efficienza comunque assicurato dall'organico disponibile. A tale fine, si fa rimando alle seguenti tabelle di sintesi (le tabelle dalla 13a alla 17b recano dati rilevati a livello territoriale presso i Municipi).

Tabella 13a

	2008	2009	2010	2011	2012
Totale Atti Area Commercio maggiormente significativi di cui:	32.570	48.410	53.107	50.792	47.974
Numero titoli autorizzativi permanenti richiesti	12.357	15.836	15.714	16.646	12.709
Numero titoli autorizzativi temporanei richiesti	4.644	5.838	7.592	5.806	5.341
Numero comunicazioni e dichiarazioni Inizio Attività verificate nell'anno	9.393	19.686	21.633	19.045	21.274
Numero segnalazioni di abusivismo commerciale ricevute nell'anno	4.496	4.752	5.977	6.627	5.849
Numero provvedimenti di revoca e/o chiusura e/o rimozione e/o ripristino adottati	1.680	2.298	2.191	2.668	2.801

Tabella 13b

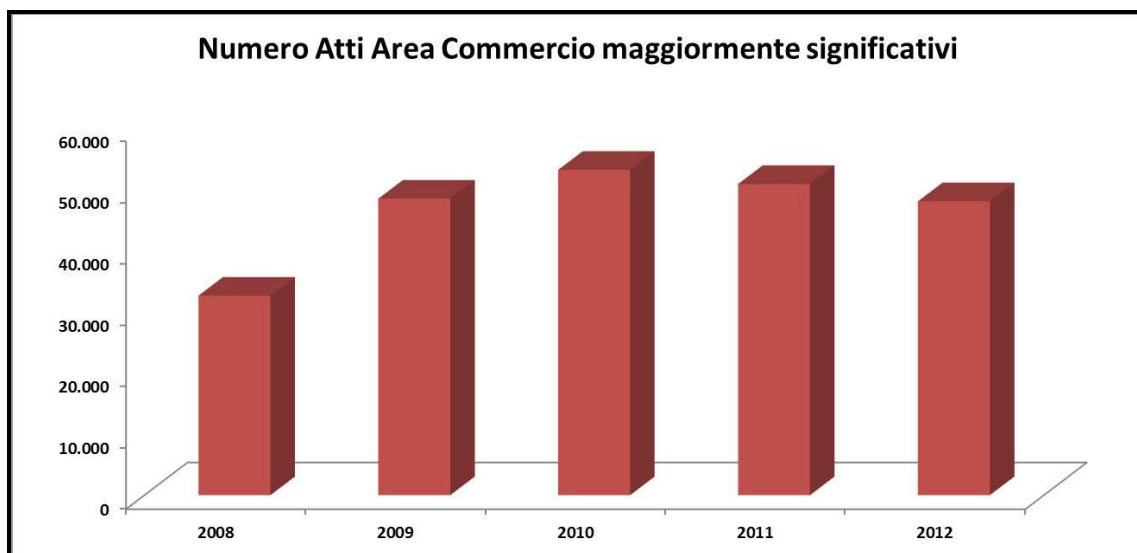


tabella 14a

	2008	2009	2010	2011	2012
Totale Atti Area Anagrafe e Stato Civile maggiormente significativi di cui :	883.488	1.011.836	989.305	1.070.560	1.092.809
Numero rilasci e proroghe carte di identità	393.098	489.567	461.569	530.309	585.022
Numero cambi di domicilio e residenza	152.449	164.990	168.794	178.657	177.125
Numero Estratti di atti di stato civile	107.812	121.162	114.965	119.456	114.676
Numero Atti notori	208.806	211.649	219.910	217.867	191.621

tabella 14b

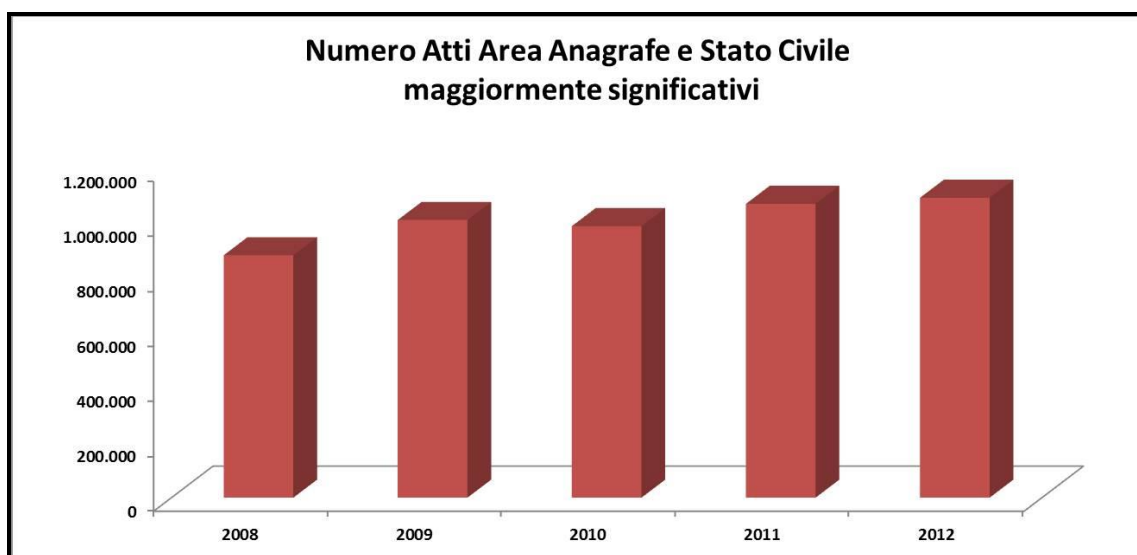


tabella 14c

	2008	2009	2010	2011	2012
Numero totale sportelli polifunzionali	187	194	194	202	201

tabella 15a

	2008	2009	2010	2011	2012
Totale Utenti dei servizi sociali (adulti, anziani, minori e diversamente abili)	24.761	26.529	28.055	26.744	31.478
Totale Numero dei centri diurni (adulti, anziani, minori e diversamente abili)	246	247	242	247	254
Totale Contrassegni speciali di circolazione permanenti e temporanei rilasciati	7.279	12.518	11.115	10.003	9.155
Totale Numero indagini a richiesta della magistratura (escluso adozioni)	2.129	2.179	1.906	1.955	2.192

Tabella 15b

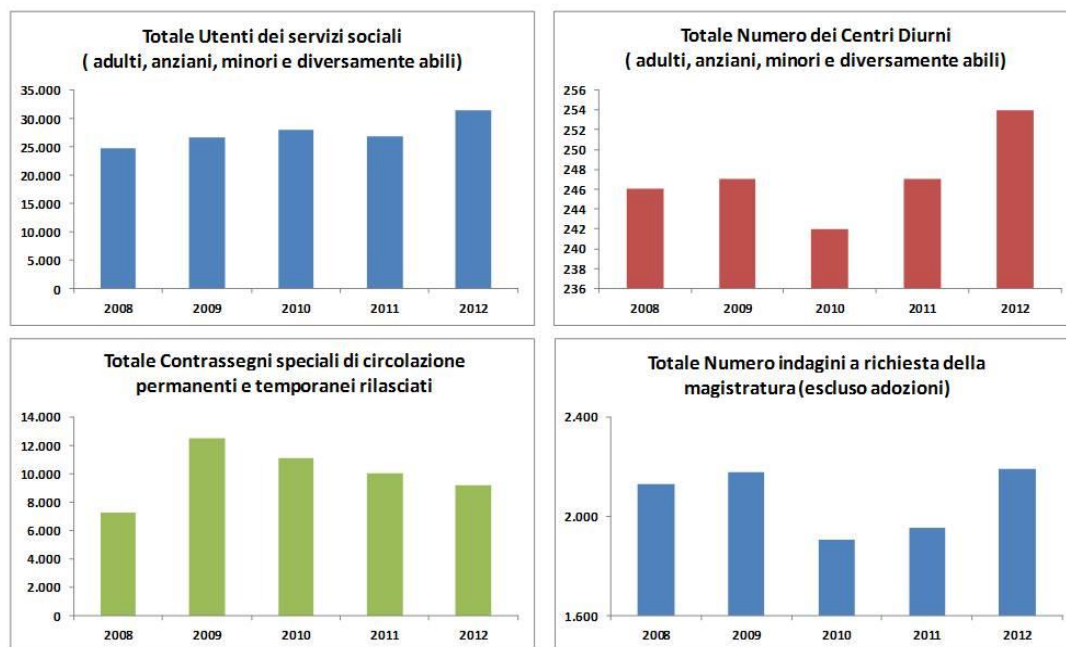


Tabella 16a

	2008	2009	2010	2011	2012
Numero richieste di accesso (L. n. 241/90)	9.292	10.191	9.948	10.232	10.316

Tabella 16b

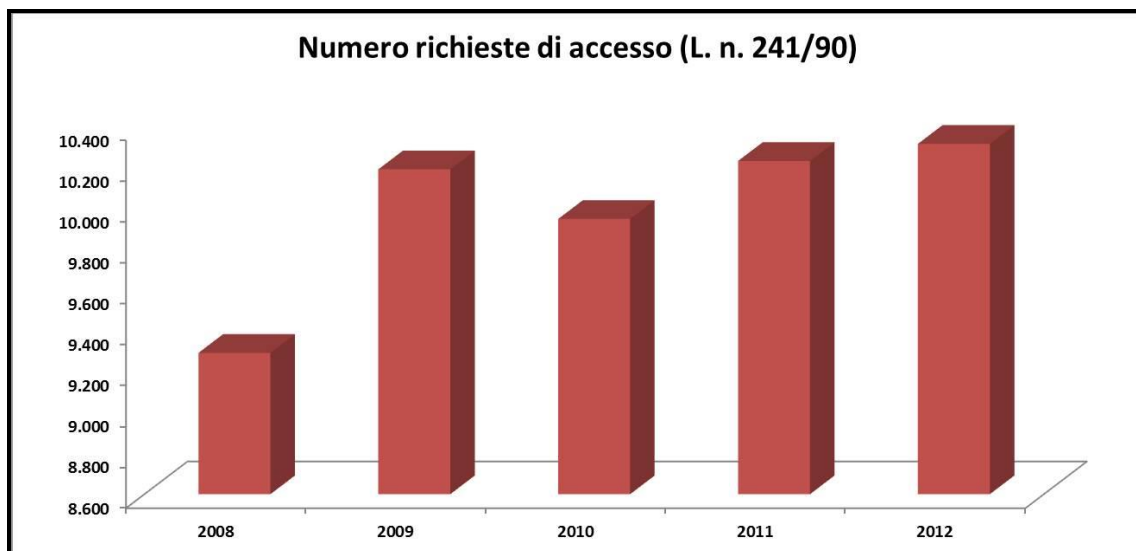


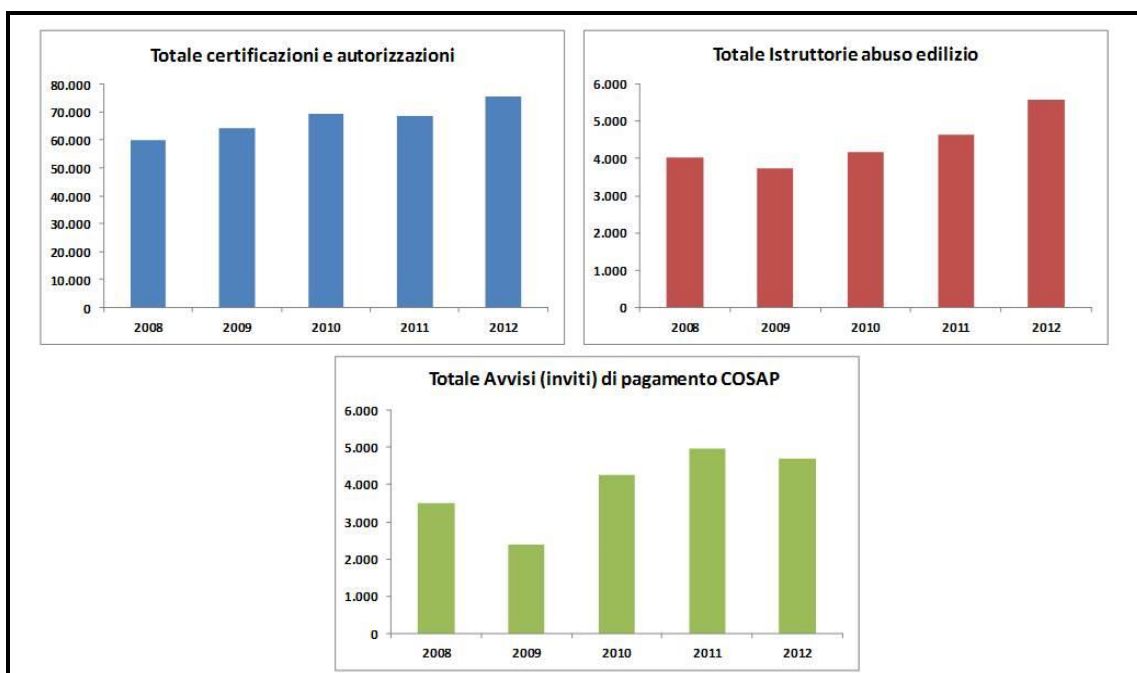
Tabella 17a

	2008	2009	2010	2011	2012
Totale certificazioni e autorizzazioni di cui :	59.975	64.046	69.310	68.629	75.414
Numero autorizzazioni scavi e canalizzazioni	21.696	22.481	24.392	25.139	24.506
Numero autorizzazioni occupazione temporanea suolo pubblico rilasciate	7.089	7.505	7.650	8.505	9.706
Numero Autorizzazioni e/o regolarizzazioni passi carrabili rilasciate	1.681	1.624	1.387	1.495	1.194
Numero certificazioni tecniche	8.984	12.176	16.075	10.409	10.714
Numero Denunce inizio attività	20.525	20.260	19.806	23.081	29.294

Totale Istruttorie abuso edilizio	4.030	3.743	4.159	4.642	5.571
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Totale Avvisi (inviti) di pagamento COSAP	3.504	2.384	4.268	4.952	4.713
--	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------

Tabella 17b



L'analisi dei dati riportati evidenzia, in tutte le aree prese in esame e nonostante la grave carenza organica riscontrata, sempre più alta nelle annualità osservate, un chiaro miglioramento della *performance* complessiva tra il 2008 e il 2012, anche con picchi intermedi e/o finali di assoluto rilievo, come da seguente tabella riepilogativa:

tabella 18

	2008	2012	scostamento
atti area commercio			
titoli autorizzativi permanenti	12.375	12.709	2,70%
titoli autorizzativi temporanei	4.644	5.341	15,01%
dichiarazioni inizio attività	9.393	21.274	126,49%
segnalazioni abusivismo commerciale	4.496	5.849	30,09%
revoche, chiusure, rimozioni e ripristini	1.680	2.801	66,73%
totali area	32.588	47.974	47,21%
atti anagrafe e stato civile			
rilascio e proroghe carte identità	393.098	585.022	48,82%
cambi domicilio e residenza	152.449	177.125	16,19%
estratti stato civile	107.812	114.676	6,37%
atti notori	208.806	191.621	-8,23%
totali area	862.165	1.068.444	23,93%
sportelli polifunzionali	187	201	7,49%
utenti servizi sociali	24.761	31.478	27,13%
centri diurni	246	254	3,25%
contrassegni circolazione	7.279	9.155	25,77%
indagini a richiesta magistratura	2.129	2.192	2,96%
area tecnica - strutture territoriali			
richieste di accesso	9.292	10.316	11,02%
autorizzazioni scavi e canalizzazioni	21.696	24.506	12,95%
aut. occ. temp. suolo pubblico	7.089	9.706	36,92%
passi carrabili	1.681	1.194	-28,97%
certificazioni tecniche	8.984	10.714	19,26%
dichiarazioni inizio attività	20.525	29.294	42,72%
istruttorie abuso edilizio	4.030	5.571	38,24%
inviti pagamento COSAP	3.504	4.713	34,50%
totali area	76.801	96.014	25,02%

Conclusioni

Da quanto detto, è possibile trarre l'importante conclusione che l'Ente, pur in presenza del costante e relevantissimo calo dell'organico, ha comunque assicurato la conservazione di un *trend* erogativo assai positivo, spesso caratterizzato – anzi – da rilevanti incrementi dei prodotti e dei risultati gestionali.

È anche necessario rimarcare come la consistenza dell'organico capitolino, già nel 2002, fosse tutt'altro che copiosa, essendo viceversa del tutto in linea con i dovuti rapporti dipendenti/popolazione, il che dimostra –

oggettivamente – che la successiva e fortissima contrazione dello stesso ha reso assai critica la disponibilità di risorse umane a regime.

Alla luce di tali considerazioni, **è allora possibile concludere come le politiche di finanziamento delle risorse decentrate non abbiano in alcun modo inciso sull'andamento della spesa per il personale, la quale è anzi stata abbattuta, anche solo nel quinquennio considerato, di decine di milioni di € (e di oltre 100.000.000 di € dal 2002).** Ed anzi, è opportuno anticipare, già in questa sede, che **la lettura delle consistenze annuali del fondo per la contrattazione decentrata integrativa, di cui *infra* si dirà, ne mostra la piena sostenibilità, soprattutto se si considera che, al netto degli incrementi biennali imposti dai rinnovi nazionali sino al 2009 e dei residui di precedenti annualità utilizzati *una tantum*, non sussiste un reale incremento di spesa sulle quote variabili discrezionali, data anche l'esistenza di relevantissimi residui ancora non spesi afferenti alle annualità 2009-2013.**

Se ne deduce che nessun effetto di effettiva maggior spesa complessiva è rilevabile sulle risorse decentrate, nemmeno nelle annualità in cui non sussisteva il blocco introdotto, con decorrenza 2011, dall'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010.

Su tali premesse di generale riferimento, si forniscono di seguito gli elementi di riscontro alla relazione ispettiva.

Il personale non dirigente

(pag. 187-191)

4.2 Il personale con qualifica non dirigenziale

4.2.1 La contrattazione collettiva decentrata integrativa

4.2.2 Il fondo per il finanziamento delle politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività

Nell'apposita tabella a pag. 190 della relazione ispettiva viene ricostruito l'andamento costitutivo del fondo nel quinquennio oggetto di verifica (2008-2012), mediante l'inserimento dei dati acquisiti presso gli uffici capitolini.

Ai fini di una sintetica analisi di dette risorse, si rappresenta nuovamente tale quadro d'insieme, nella tabella che segue, peraltro al netto delle voci variabili riferite a specifici interventi progettuali, a residui di anni precedenti e a specifiche disposizioni di legge (art. 15, comma 1, let. k), CCNL 1/4/1999), per le quali si forniscono note di riscontro negli appositi paragrafi del presente documento.

Quanto sopra allo scopo di rendere in termini omogenei le linee di alimentazione ordinaria del fondo, in ragione di competenza annua, per le conseguenti valutazioni di congruità.

2008	2009	2010	2011	2012
------	------	------	------	------

Risorse stabili

CCNL 99 a.14 c.4	471.525,15	471.525,15	471.525,15	471.525,15	471.525,15
CCNL 99 a.15 c.1 let.a)	41.868.644,00	41.868.644,00	41.868.644,00	41.868.644,00	41.868.644,00
CCNL 99 a.15 c.1 let. g)	5.191.941,21	5.191.941,21	5.191.941,21	5.191.941,21	5.191.941,21
CCNL 99 a.15 c.1 let. h)	513.874,61	513.874,61	513.874,61	513.874,61	513.874,61
CCNL 99 a.15 c.1 let. j)	2.707.783,52	2.707.783,52	2.707.783,52	2.707.783,52	2.707.783,52
CCNL 01 a.4 c.1	6.197.482,79	6.197.482,79	6.197.482,79	6.197.482,79	6.197.482,79
CCNL 01 a.4 c.2	5.391.126,92	7.392.529,40	8.253.656,69	10.068.209,23	10.933.992,90
CCNL 04 a.32 c.1	3.524.033,01	3.524.033,01	3.524.033,01	3.524.033,01	3.524.033,01
CCNL 04 a.32 c.2	2.841.962,10	2.841.962,10	2.841.962,10	2.841.962,10	2.841.962,10
CCNL 04 a.32 c.7		1.136.784,84	1.136.784,84	1.136.784,84	1.136.784,84
Dich. Cong. 14 CCNL 04		5.337.078,12	5.337.078,12	5.337.078,12	5.337.078,12
CCNL 06 a.4 c.1	3.187.455,58	3.187.455,58	3.187.455,58	3.187.455,58	3.187.455,58
CCNL 08 a.8 c.2	4.435.230,24	4.435.230,24	4.435.230,24	4.435.230,24	4.435.230,24
Totale stabili	76.331.059,13	84.806.324,57	85.667.451,86	87.482.004,40	88.347.788,07

Risorse variabili

CCNL 99 a.15 c.1, let. e)	2.005.121,75	1.002.500,00			
CCNL 99 a.15 c.1, let. m)		500.000,00			
CCNL 99 a.15 c.2	6.248.612,02	6.248.612,02	6.248.612,02	6.248.612,02	6.248.612,02
CCNL 99 a.15 c.5	63.017.246,20	62.417.246,20	72.417.246,20	72.417.246,20	72.417.246,20
CCNL 06 a.4 c.3	4.462.437,81				
CCNL 08 a.8 c.4	6.652.845,37				
Totale variabili	82.386.263,15	70.168.358,22	78.665.858,22	78.665.858,22	78.665.858,22
Totale fondo	158.717.322,28	154.974.682,79	164.333.310,08	166.147.862,62	167.013.646,29
riduzioni art. 9, c.2-bis, D.L. n. 78/2010				4.456.263,92	7.063.710,29
Totale con riduzioni	158.717.322,28	154.974.682,79	164.333.310,08	161.691.598,70	159.949.936,00

In merito alle esposte risorse, in relazione ispettiva vengono contestate due voci:

- a) l'incremento variabile 2008 ai sensi dell'art. 4, comma 2, del CCNL del 2006;
- b) l'incremento variabile ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL del 1/4/1999 per tutte le annualità.

Quanto ad a), sono rese le relative risposte nell'apposito § 4.2.3.2, anche in relazione alla contestuale mancata allocazione, obbligatoria, nel medesimo esercizio 2008 (e precedenti), delle risorse in parte stabile di cui alla dichiarazione congiunta n. 14 del CCNL del 2004, presenti, nello schema ricostruttivo, solo dal 2009 (si è preferito mantenere la rappresentazione comprensiva di detta anomalia, per omogeneità di lettura con la relazione ispettiva e gli atti formali di costituzione dei fondi a suo tempo adottati).

Quanto a b), si rendono le relative note di riscontro nel § 4.2.3.1. In merito, preme specificare, in questa sede, che l'incremento di 10.000.000 di € a tale titolo, effettuato dal 2010, non è stato operato, come sostenuto presuntivamente in sede ispettiva, per compensare l'intervenuta impossibilità di allocazione delle risorse di cui alle lett. m) ed e) del comma 1 dell'art. 15 del CCNL del 1/4/1999, oltre che dei residui di anni precedenti. Questi ultimi, infatti, non sono stati utilizzati per reggere l'andamento ordinario del salario accessorio e non sussisteva, quindi, alcuna necessità di compensare ammanchi di finanziamento a tali fini, mentre le altre voci citate attengono a risorse di inferiore consistenza: la prima riferita a risparmi da *part-time*, la seconda a residui del fondo per il lavoro straordinario, non completamente utilizzato solo nell'anno 2009, in via del tutto occasionale.

In realtà, la consistenza delle risorse di cui al citato art. 15, comma 5, pur costituendo frutto di scelte discrezionali che tengono necessariamente conto dell'andamento complessivo del fondo, hanno trovato motivazione espressa nella deliberazione della Giunta Capitolina n. 118/2010, recante la costituzione del fondo e l'autorizzazione alla sottoscrizione del contratto decentrato in quella sede approvato. La graduale e complessa introduzione dei nuovi sistemi di programmazione e misurazione delle prestazioni, ai fini della dovuta incentivazione delle attività legate alla pianificata riorganizzazione, anche strutturale, dell'Ente, **ha peraltro consentito, negli ultimi esercizi, un utilizzo solo parziale di dette risorse aggiuntive, con conseguenti e consistenti residui (non spesi), come di seguito riepilogati:**

residui annuali sul fondo del personale non dirigente	
2009	€ 9.379.980,15
2010	€ 8.311.283,78
2011	€ 6.279.440,31
2012	€ 7.102.284,26
2013	€ 8.328.871,42
totale	€ 39.401.859,92

Si sottolinea ancora, in questa sede, come la media di risorse decentrate pro-capite, una volta assestata la loro consistenza dal 2010 nei termini sopra già descritti (comprese le somme a residuo non spese), non sia in alcun modo lievitata nel tempo, essendo rimasta sostanzialmente invariata, prima e dopo l'entrata in vigore della disposizione recata dall'art. 9, comma 2-*bis*, del D.L. n. 78/2010, che, come noto, ha imposto il blocco degli incrementi del fondo decentrato e la relativa riduzione proporzionata alla graduale riduzione degli organici con decorrenza dall'anno 2011:

medie individuali delle risorse del fondo complessivo pro-capite			
anno	fondo complessivo	semi-somma del personale ⁴	media pro-capite
2010	164.333.310,08	25.947,38	6.333,33
2011	161.691.598,70	25.457,00	6.351,56
2012	159.949.936,00	25.200,45	6.347,11

Come si vede, la media pro-capite, comprensiva di tutte le voci retributive stabilmente impegnate sul fondo (progressione orizzontale, indennità di comparto, posizioni organizzative e parte delle indennità dell'Area Educativo-Scolastica), appare del tutto equilibrata, anche in rapporto alle esigenze retributive accessorie legate alla quantità, diffusione e complessità delle prestazioni richieste al personale sull'intero territorio metropolitano, nella relevantissima carenza di organico di cui si è già detto.

Su tali premesse di sintesi, è possibile svolgere, nei paragrafi seguenti, importanti valutazioni, d'insieme e di dettaglio, su tali risorse e relativi impieghi.

4.2.3 L'analisi delle diverse componenti del fondo

4.2.3.1 Incremento del fondo ex art. 15, comma 5, del CCNL del 1.04.99

Nella relazione ispettiva vengono contestate le modalità di alimentazione del fondo delle risorse decentrate di natura variabile, con specifico riferimento, principalmente, alla quota stanziata, negli anni oggetto di verifica, ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL 1/4/1999. In proposito, è affermato che tale incremento deve intendersi *“subordinato ad una serie di condizioni, che ovviamente variano a seconda delle situazioni organizzative locali, del contenuto dei regolamenti degli uffici e servizi, della complessità e del numero delle strutture”* e che lo stesso *“poteva essere disposto solamente a seguito dell'attivazione di nuovi servizi o dell'accrescimento del livello di servizio di quelli esistenti”*. Viene anche specificato che non sarebbe stato possibile, dall'esame della documentazione in atti, rilevare i presupposti legittimanti tali incrementi, i quali – anche alla luce di note interpretative dell'ARAN in materia e di una pronuncia della Corte dei Conti Campania in sede giurisdizionale (n. 1808/2011) – potrebbero essere utilizzati *“esclusivamente per il finanziamento di progetti di produttività”*.

Quanto alle note ARAN (parere rinvenibile nelle raccolte sistematiche con classificazione 31.13 o RAL499-15L1), in particolare, si sostiene che la facoltà di incremento di cui si tratta sarebbe subordinata al ricorrere

⁴ La quantificazione dell'organico effettivamente in servizio è comprensiva del personale a termine, in quanto destinatario di compensi che gravano sul fondo, ai sensi del CCNL. Il computo è effettuato sulla scorta delle indicazioni recate dall'apposita Circolare MEF/RGS/IGOP n. 12/2011.

di precise condizioni, sintetizzabili come segue: a) a più risorse corrispondano maggiori servizi; b) i miglioramenti dei servizi si evidenzino con concreti risultati; c) i risultati siano verificabili attraverso standard, e/o indicatori e/o attraverso i giudizi espressi dall'utenza; d) si tratti di risultati impegnativi, conseguibili attraverso un ruolo attivo e determinante del personale interno; e) la quantificazione delle risorse avvenga in modo trasparente e ragionevole; f) le risorse siano rese disponibili solo a consuntivo, dopo aver accertato i risultati; g) le risorse siano previste nel bilancio annuale e nel PEG.

Orbene, al di là della natura di generale indicazione applicativa, propria del parere, occorre comunque precisare che, in realtà, lo stesso non si risolve nelle suddette affermazioni generali di principio, diffondendosi invece su esemplificazioni assai rilevanti ai fini della presente analisi e, più in generale, di un'interpretazione esauriente della norma contrattuale di riferimento.

Il parere di cui si tratta, infatti, non si limita ad esordire con le considerazioni – pur rilevanti – trasfuse in sede ispettiva e più sopra già riportate, cioè che “*il comportamento degli enti nella specifica materia ... risente senza dubbio delle condizioni organizzative locali, dei contenuti del regolamento degli uffici e servizi e della complessità e del numero delle strutture*”, ma aggiunge subito dopo come sia “... evidente, infatti, che non sono ipotizzabili criteri di identico contenuto in enti di ridotte dimensioni ed in enti metropolitani ...”. La mera elencazione dei principi generali di alimentazione del fondo ai sensi dell'art. 15, comma 5, in esame – operata in tale parere – non può allora assurgere a tassativo precetto normativo, non solo in ragione della ricordata natura di orientamento applicativo che il parere necessariamente riveste, ma proprio per la necessità, evincibile dalle considerazioni svolte dalla stessa Agenzia di negoziazione, che le disposizioni contrattuali siano lette mediante adeguata contestualizzazione alla realtà organizzativa e funzionale di volta in volta interessata, pena la totale vanificazione dei margini di autonomia finanziaria, organizzativa e gestionale che ciascun Ente deve esercitare nell'esclusivo e irrinunciabile interesse di rendere fruibili (e possibili) i servizi da rendere alla comunità amministrata, nell'ambito delle funzioni fondamentali istituzionalmente rivestite.

La compiuta e completa lettura dello svolgimento del medesimo parere dell'ARAN, del resto, fornisce, a ben vedere, una chiave di lettura assai più articolata, capace di sostenere soluzioni organizzative non necessariamente (ed esclusivamente) correlate a progetti di produttività strutturati su obiettivi sempre nuovi e diversificati. Lo stesso comma 5 della disposizione contrattuale di cui stratta, che tale parere interpreta, prevede espressamente che: “*In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili ... gli enti ... valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri del trattamento economico accessorio del personale da impiegare nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio*”. Come si vede, la norma contempla una facoltà di incremento delle risorse direttamente collegata all'organizzazione dei servizi, anche già esistenti, a fronte di un aumento delle prestazioni del personale in servizio. Tali presupposti non corrispondono necessariamente ai soli progetti di

produttività, essendo invece valorizzato – espressamente – il sostegno, anche retributivo accessorio, a **finalità di stabile miglioramento degli assetti erogativi**. Emerge, in particolare e in tutta evidenza, l'intento di **incentivare maggiori rese organizzative e gestionali (anche) a parità di risorse umane, affinché il maggior investimento sul fondo trovi riscontro nel beneficio aggiuntivo del miglioramento organizzativo, in assenza di incrementi di organico.**

Come si diceva, è la stessa Agenzia che prefigura – nel ridetto parere – tali opportunità di applicazione della norma in esame, laddove afferma, in via preliminare, che gli enti, mediante la disposizione in argomento, possono **“investire sull'organizzazione”**, al fine di conseguire un "ritorno" delle risorse investite mediante l'innalzamento della **qualità o della quantità** dei servizi prestati. L'esemplificazione degli obiettivi, che in tale sede viene operata, appare poi strutturata sulla costante correlazione tra le esigenze erogative (ad es.: miglioramento delle relazioni con l'utenza, aumento delle attività o della domanda da parte dell'utenza) e le soluzioni organizzative e operative individuate, tra le quali sono anche (sempre esemplificativamente) indicati, oltre all'auspicata (ma non sempre possibile) attivazione di nuovi servizi, l'aumento delle prestazioni erogate (ad esempio: più ore di vigilanza sul territorio, più ore di apertura al pubblico, più utenti serviti) o l'impatto su fenomeni dell'ambiente esterno che influenzano la qualità della vita (ad esempio: grazie all'intensificazione dei controlli, riduzione di comportamenti illegali; grazie al miglioramento del servizio, riduzione di fenomeni di marginalità sociale). Il tutto, prosegue l'Agenzia, curando verifiche e raffronti periodici delle prestazioni, **avendo peraltro riguardo ai “margini di miglioramento possibili, tenendo conto delle condizioni strutturali (organizzative, tecniche e finanziarie) in cui l'ente opera ...”.**

Appare evidente, allora, come la verifica sulle modalità (e sull'utilità) del finanziamento del fondo, quale leva incentivante, **non possa prescindere da un'analisi di contesto, che renda leggibile (anche e soprattutto) il concreto andamento delle attività in rapporto all'evoluzione o involuzione degli organici di fatto, nel tempo disponibili.** In merito, l'ARAN ha anche specificato, nel medesimo contesto, che i risultati attesi dall'investimento di cui si tratta devono essere conseguiti **attraverso un ruolo attivo e determinante del personale interno** e che gli stessi **devono essere “sfidanti” e importanti, cioè “ad alta intensità di lavoro”**, quindi ottenibili **“grazie ad un maggiore impegno delle persone e a maggiore disponibilità a farsi carico di problemi (per esempio, attraverso turni di lavoro più disagiati)”**.

Orbene, da quanto appena esposto devono trarsi almeno due determinanti conclusioni:

- a) l'importanza dei risultati è direttamente correlata (e quindi proporzionata) all'intensità delle prestazioni richieste, in termini di **maggiore impegno e disponibilità al maggior carico di lavoro;**
- b) **il finanziamento ben può sostenere soluzioni organizzative destinate a produrre effetto nel tempo (certamente in più anni)**, come evincibile dall'espressa esemplificazione operata sull'istituto del turno.

È importante soffermarsi su entrambe.

Quanto ad a)

Nel § 4.1.1 si è provveduto a rappresentare il *trend* pluriennale e complessivo delle consistenze organiche e della relativa spesa, nonché di un campione significativo dei principali indicatori di risultato, così mostrandosi che, **alla costante e forte diminuzione dell'organico di fatto, ha comunque fatto riscontro un rilevante incremento della resa dei servizi.**

Nel § 4.2.2, poi, si è ricostruito l'andamento del fondo decentrato nel periodo di osservazione, al fine di chiarirne la consistenza ordinaria per competenza (al netto dei residui degli anni precedenti e delle somme provenienti da finanziamenti previsti da specifiche norme di legge). Ne è emersa la sostanziale invarianza dall'anno 2010, nonché il regolare abbattimento percentuale in diretta relazione alla diminuzione del personale in servizio, ai sensi dell'art. 9, comma 2-*bis*, del D.L. n. 78/2010, come dimostra il costante mantenimento della media individuale pro-capite di risorse decentrate nei singoli anni.

Orbene, il rilevante contenimento della spesa di personale a fronte del vistoso calo di organico negli anni, **anche nella fase di assenza di limitazioni legali al *turn over* (2007-2010), e il parallelo incremento degli output erogativi** depongono, oggettivamente, per un **netto miglioramento della performance complessiva di Ente**. Roma Capitale, infatti, mentre ha rispettato pienamente l'obiettivo di riduzione della spesa per il personale (comunque dettato dal legislatore – come principio generale – anche nel corso del citato periodo in cui non sussistevano limitazioni specifiche alle assunzioni) mediante il netto contenimento del *turn over* (e, ciò, nonostante le ampie e croniche scoperture organiche e la notevole diminuzione del personale già in atto da svariati anni), ha contestualmente mantenuto gli *standard* di servizio, riuscendo anzi, in numerosi ambiti d'azione, a incrementare, come si è visto osservando gli indicatori forniti, i risultati operativi, il cui *trend*, in taluni casi, appare assai positivo (cfr. sempre § 4.1.1).

Quanto esposto permette di concludere come i risultati, che l'ARAN indica quali presupposti (programmati e a consuntivo) legittimanti l'alimentazione discrezionale del fondo, trovino oggettiva e piena rispondenza proprio in detta *performance*, poiché **la maggior quantità di output a fronte della diminuzione dell'organico assicura, incontrovertibilmente, un netto abbattimento – tra l'altro in graduale e costante miglioramento – del costo di personale per unità di prodotto.** Ciò realizza, oggettivamente, proprio quanto auspicato dalla norma contrattuale, cioè che l'investimento sul fondo sia accompagnato da adeguata intensità delle prestazioni richieste, in termini di maggiore impegno e disponibilità al maggior carico di lavoro, di cui **un organico sempre più contenuto si fa carico a fronte di maggiori risultati.**

Si noti, soprattutto, che la disposizione contrattuale, oltre al caso – oggi inattuale – dell'incremento stabile delle dotazioni organiche, contempla – ai fini dell'incremento del fondo – l'ipotesi dell'aumento delle prestazioni del personale (già) in servizio **“cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili”**, cioè con le sole risorse già disponibili nel fondo. In altre parole, viene espressamente ammesso l'incremento del fondo, **e quindi una maggior spesa, a parità di personale in servizio, ma a fronte di maggiore produttività e resa dei servizi.**

Quanto sopra appare sufficiente, già di per sé, ad escludere che le risorse investite sul personale, presso Roma Capitale, non trovino fondamento in adeguate motivazioni di sostegno alla *performance* complessiva dell'Ente, **perseguita mediante l'ottimizzazione d'impiego degli organici a fronte del dimostrato miglioramento degli indici di erogazione dei servizi.**

In realtà, occorre andare oltre. **Il quadro di riferimento – dal tempo dell'entrata in vigore della norma – è infatti radicalmente cambiato.** Come si è visto, gli organici sono abbondantemente calati negli ultimi anni, anche per effetto delle misure di rigore introdotte dal legislatore finanziario. Non può non rilevarsi, allora, come la norma contrattuale di cui si tratta appaia, oggi, assai “datata”, non tanto perché risalente al 1999, ma soprattutto perché **scritta con evidente riferimento ad assetti organizzativi e “piani industriali” della pubblica amministrazione ben diversi da quelli resisi successivamente necessari per fronteggiare la crisi**, oggi ancora in atto. In altre parole, non era di attualità, a quel tempo, il tema – oggi dominante – della riduzione degli organici e della spesa, mentre **il migliore degli obiettivi era rappresentato dal “fare di più” con le stesse risorse umane, anche a costo di incrementare un po' la spesa sul fondo decentrato** (salva – addirittura – l'ulteriore e più rosea prospettiva, allora espressamente contemplata dalle norme di legge, di incrementare stabilmente le dotazioni organiche, ciò che permetteva sia di innalzare strutturalmente la spesa del personale, che di aumentare stabilmente il fondo in diretta proporzione all'incremento stesso dell'organico).

La lettura del comma 5 dell'art. 15 del CCNL 1/4/1999, allora, non può intervenire se non in chiave evolutiva e di adeguamento interpretativo al divenire degli assetti organizzativi e gestionali che ha caratterizzato e caratterizza le realtà locali, di tutte le dimensioni. Il primo dei canoni d'interpretazione del contratto, del resto, vuole che sia indagata la comune intenzione delle parti, anche al di là del senso letterale delle parole (così, espressamente, l'art. 1362 c.c.). Nel caso di specie, non v'è alcun dubbio che, ad accompagnare la redazione delle norme, sussistesse la condivisa volontà di far sempre corrispondere, alla maggior spesa sui fondi decentrati, un rilevabile beneficio sui sistemi di organizzazione e gestione delle attività, così che quella spesa, come segnalato dall'ARAN, sempre manifestasse la sua legittima capacità di tradursi in un investimento capace di ottimizzare la resa dei servizi.

A distanza di quasi quindici anni dall'emanazione della norma, come si diceva, il quadro di riferimento è cambiato, ma – al di là delle oggettive esigenze di aggiornamento disciplinatorio, peraltro colte dal legislatore con la previsione di rinnovo dei CCNL per la parte normativa 2013-2014 (cfr. art. 1, comma 453, della legge di stabilità 2014 n. 147/2013) – la norma stessa deve comunque trovare (nelle more dell'auspicato rinnovo normativo) adeguata attualizzazione ermeneutica, pena la vanificazione di quegli stessi principi che hanno ispirato e sostenuto, a quel tempo, le volontà delle parti negoziali. Se è vero, allora, come espressamente si evince dalla lettera della norma, che l'investimento aggiuntivo sul fondo può avvenire **anche in termini di complessivo incremento della spesa del personale**, data l'espressa facoltà di aggiungere risorse variabili al fondo **a organico (e relativo costo di partenza) invariato, deve a maggior ragione ritenersi assentito – ed anzi preferito e sostenuto – l'operato dell'Ente che, a fronte del cospicuo e costante calo degli organici, si è limitato a conservare lo stesso livello di finanziamento delle risorse decentrate, fermi i**

tagli percentuali operati in relazione alla riduzione annuale delle risorse umane in servizio, ai sensi del già ricordato art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010. In altre parole, l'investimento sul fondo è rimasto inalterato e, ciò, nonostante l'andamento occupazionale decrementale, il quale, quindi, si traduce in un risparmio strutturale di spesa, nemmeno compensabile con quote aggiuntive sul fondo, dato il blocco legale della sua alimentazione. Tali risparmi strutturali sulla spesa complessiva di personale, acquisiti a regime, vanno allora ben oltre – in termini di virtuosità degli obiettivi anche finanziari – le migliori prospettive di investimento prefigurate a suo tempo dal ridetto art. 15, comma 5, del CCNL 1/4/1999, poiché non si è in presenza né dell'incremento degli organici, né della conservazione degli stessi a fronte dell'aumento degli output, quali condizioni ordinariamente legittimanti l'incremento del fondo, bensì della relativa abbondante riduzione, nemmeno necessaria – si ribadisce – per la legittimità dell'incremento del fondo. Non a caso, del resto, la norma contrattuale lega le operazioni di incremento del fondo di cui si tratta alle politiche assunzionali, imponendo che lo stesso trovi aggancio motivazionale proprio negli andamenti della pianificazione occupazionale. Se l'incremento può avvenire a parità di organico, non v'è dubbio che lo stesso possa (se non debba) intervenire in presenza del calo dello stesso, a necessaria incentivazione del personale (restante) a una maggiore produttività individuale e di gruppo. In realtà, nessun incremento è più stato operato dall'Ente, dopo la determinazione del fondo 2010, con la conseguenza che nessuna compensazione delle nuove e sempre maggiori carenze organiche è stata effettuata, tenuto conto che il personale che resta in servizio, per effetto del taglio di legge dei fondi, mantiene aspettative retributive medie sempre uguali, non rimanendo a disposizione del fondo (e, quindi, dell'incentivazione del personale che resta in servizio) nemmeno la quota di risorse che era destinata al personale cessato.

In conclusione, se l'Ente riesce a mantenere gli standard funzionali e di servizio, se non addirittura ad accrescerli, nonostante tali forti riduzioni di organico e di spesa, raggiunge senz'altro l'obiettivo fondamentale di razionalizzazione organizzativa, quale posto, dal legislatore finanziario, alla base di tutte le più recenti norme di contenimento della spesa pubblica. Per tali motivazioni, la consistenza complessiva del fondo decentrato dell'Ente, ivi compresa la quota stanziata ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL del 1/4/1999, appare del tutto rispettosa dei principi evincibili dalla norma contrattuale medesima, essendo oggettivamente dimostrato come la stessa sia posta a sostegno del mantenimento di livelli di prodotto e di risultato (e correlate aspettative retributive medie accessorie) sempre più difficili da conseguire, in ragione della costante, graduale e relevantissima riduzione dell'organico.

In sostanza, se una volta era “sfidante” accrescere le prestazioni a parità di organico, oggi è già “sfidante”, in sé e ancor più, mantenere gli standard erogativi in presenza dell'elevato calo dell'organico stesso, inevitabilmente destinato, a legislazione invariata, a calare ancor più, posta la valenza a regime delle vigenti misure di limitazione del turn over, ammesso per quote assai limitate dei cessati. Non sostenere, nei limiti del possibile (cioè entro i tetti di spesa fissati dalla legge, che l'Ente rispetta e ha rispettato), almeno la conservazione del finanziamento (alimentazione) del fondo decentrato a tali finalità significherebbe rinunciare a una leva essenziale di coinvolgimento del

personale nello sforzo elevatissimo di non compromettere (almeno) i livelli essenziali delle prestazioni.

Quanto a b)

Si accennava, più sopra, al fatto che l'ARAN, nel parere più volte citato, non abbia limitato le indicazioni di ammissibilità applicativa della norma di cui si tratta a specifici e contingenti progetti di produttività, ben potendo, il finanziamento, sostenere anche soluzioni organizzative destinate a produrre effetto nel tempo. Nel corpo del parere, infatti, l'Agenzia ricorre ben due volte all'esemplificazione dell'organizzazione del lavoro per turni, sia nel passo già riportato, che nella parte in cui richiama la necessità che *“le somme messe a disposizione siano correlate al grado di rilevanza ed importanza dei risultati attesi, nonché **all'impegno aggiuntivo richiesto alle persone, calcolando, se possibile, il valore di tali prestazioni aggiuntive** (ad esempio, **il costo di una nuova organizzazione per turni di lavoro**)”*. È appena il caso di rilevare che la turnazione, quale prevista e disciplinata dall'art. 22 del CCNL di comparto del 14/9/2000, rappresenta, per sua natura, una modalità di organizzazione dei servizi e del lavoro destinata, soprattutto in certi ambiti funzionali (ad es.: Polizia Locale), a esplicare i suoi effetti nel tempo, **pena la vanificazione delle stesse scelte operative assunte dall'Ente**. Il richiamo svolto dall'ARAN – laddove precisa che *“le risorse aggiuntive “variabili” di cui all'art. 15, comma 5 non possono essere automaticamente confermate e/o stabilizzate negli anni successivi, sulla base della semplicistica affermazione che l'ente raggiunge stabilmente e, in via ordinaria, un più elevato livello di servizi. In tal modo, infatti, si verificherebbe una (non consentita) trasformazione delle risorse da variabili a stabili ...”* – non può essere acriticamente tradotto nell'impossibilità assoluta di finanziare certi istituti, afferenti all'organizzazione dei servizi, con la parte variabile del fondo. L'ARAN, del resto, prosegue affermando che è invece necessario che **“di anno in anno siano attentamente rivalutate le condizioni che hanno giustificato l'investimento sull'organizzazione”**.

In altre parole, **non si tratta di trasformazione di risorse variabili in risorse stabili** (derivando, del resto, la quantificazione annua di queste ultime da precise e inderogabili disposizioni di carattere obbligatorio, cui resta estranea la discrezionalità dell'Ente), bensì di stanziamento dinamico di risorse **direttamente legate all'effettività delle funzioni e dei servizi**. Si tratta, allora, di verificare in concreto – e non in via di mera e acritica applicazione di indicazioni interpretative di massima astrazione – se la spesa effettuata sia o meno riferibile a fattori reali di complessità organizzativa e disagio operativo. Per restare all'esempio, l'organizzazione per turni, come si diceva, resta tendenzialmente ferma nel tempo, sino a nuove determinazioni dell'Ente; il finanziamento operato, quindi, non può che rimanere a tale obiettivo strettamente e continuativamente correlato, anche se collegato, in sede di parte variabile del fondo, alla variabilità stessa, nel tempo, delle medesime scelte organizzative. Si pensi al caso dell'esternalizzazione di un servizio e alla conseguente estinzione del finanziamento variabile, a suo tempo operato, che ne reggeva lo svolgimento in gestione diretta; **se tale finanziamento avesse acquisito la natura di incremento stabile, come si sostiene in sede ispettiva, non sarebbe estinguibile all'atto delle scelte di conferimento all'esterno**

del servizio. Viceversa, la natura variabile di detta alimentazione costituisce presupposto indefettibile della sua legittimità, per stretta correlazione all'organizzazione delle funzioni e dei servizi.

Quanto affermato, a ben guardare, non si fonda esclusivamente sulle prassi interpretative cui si è fatto ampio riferimento. Nello stesso CCNL di comparto, infatti, risiede la miglior prova dei presenti assunti, in relazione alla complessiva normazione che si è inteso riservare alla materia in parola, come di seguito ci si accinge a rappresentare.

Come si è appena ricordato, le contestazioni ricevute in sede ispettiva si soffermano più volte sulla distinzione tra l'illegittima alimentazione dei fondi, da un lato, e l'illegittimo utilizzo degli stessi, dall'altro, anche in relazione a possibili illegittimità di alimentazione che si assumono derivanti dall'irregolarità della correlata finalizzazione retributiva. In proposito, occorre preliminarmente rammentare che, al di là del loro impiego, i fondi costituiscono, una volta stanziati e definiti, un unico coacervo di risorse, le quali devono risultare capienti, nel tempo, per sorreggere il finanziamento dei vari istituti attivati in sede decentrata; infatti, mentre la costituzione del fondo è prerogativa dell'Ente (art. 31 CCNL 22/1/2004), la relativa distribuzione, ai sensi dell'art. 17 del CCNL 1/4/1999, è materia riservata al livello contrattuale decentrato integrativo.

Inoltre, è importante rammentare che, sino all'anno 2003 compreso, non sussisteva alcuna distinzione della parte stabile delle stesse risorse decentrate, la quale, una volta introdotta nell'ordinamento, **costituisce – ed è questo l'aspetto di maggior rilievo interpretativo – il limite massimo entro il quale coprire la spesa di alcuni soltanto degli istituti contrattuali (quindi dall'anno 2004).**

L'elencazione di tali istituti è evincibile dal combinato disposto degli artt. 33 e 34 del CCNL 22/1/2004 e dalla dichiarazione congiunta n. 19 posta a corredo dello stesso. Detti articoli stabiliscono (il primo) che una parte dell'indennità di comparto e (il secondo) che l'intera progressione orizzontale sono finanziate necessariamente sulla parte stabile del fondo. La citata dichiarazione congiunta aggiunge, a completamento del quadro degli istituti da considerarsi stabili, che sulla parte stabile medesima gravano anche altre voci, così da potersi formulare il seguente elenco di istituti, **da considerarsi, per l'espressa indicazione di dettaglio del CCNL, di carattere tassativo:**

- a) progressione economica nella categoria;
- b) retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative, limitatamente agli enti con la dirigenza;
- c) incremento indennità del personale educativo degli asili nido, di cui all'art.31, comma 7, secondo periodo, del CCNL del 2000 e all'art. 6 del CCNL del 2001;
- d) quota di incremento della indennità di comparto per l'anno 2003, di cui all'art. 33, comma 4, lett. b) del CCNL 2004.

Nessun'altra norma contrattuale dispone di porre obbligatoriamente sulla parte stabile del fondo istituti diversi da quelli sopra identificati; anzi, la precisa volontà delle parti, espressa nel CCNL del comparto, che vincola civilisticamente e "a cascata" le parti del contratto decentrato, è proprio quella di **non**

imporre l'utilizzo dei residui ancora disponibili di detta parte stabile per istituti diversi da quelli elencati, con ciò dimostrandosi che tale quota di fondo, nelle intenzioni di chi ha concordato l'assetto disciplinatorio nazionale, era di mantenere vivo, nel tempo, un margine di negoziabilità delle politiche di incentivazione che permettesse – ad esempio – di continuare a valutare, al tavolo decentrato, anche l'opportunità di far progredire economicamente in carriera (orizzontalmente) il personale dipendente (ovviamente, nei limiti di legge), ovvero di istituire e graduare nuove posizioni organizzative, il tutto, beninteso, entro i limiti di capienza (dal 2004 in poi) di tale nuova parte del fondo, di natura per l'appunto stabile.

È lo stesso CCNL del comparto, quindi, a decidere ciò che deve essere obbligatoriamente finanziato su detta parte stabile del fondo. I restanti istituti, ivi non tassativamente elencati, possono quindi trovare (salvi residui di parte stabile ancora utilizzabili) apposito finanziamento nella parte variabile (*rectius*: discrezionale) del fondo. Tali sono, a ben vedere e non a caso, tutti gli istituti comunque legati ai fattori dell'organizzazione del lavoro e dei servizi (turno, rischio, disagio, reperibilità, servizi in giornata di riposo, notturni, festivi, etc. ...). Ciò non significa, ovviamente, che non sussista l'opportunità di “proteggere” comunque, in sede decentrata, il finanziamento di certi istituti – almeno ove possibile – entro il tetto complessivo della disponibilità di parte stabile, soprattutto quando legati più ai livelli di professionalità da esprimere che all'operatività delle strutture e dei processi di produzione (si pensi, su tutti, agli incarichi di specifica responsabilità, ove non sia attribuito l'incarico di posizione organizzativa). Ciò non toglie, peraltro, che il finanziamento discrezionale, ove necessario, deve riguardare, come si è visto per diretta volontà del contratto nazionale, soprattutto le voci correlate alle scelte di organizzazione dei servizi, in via tutt'altro che temporanea, bensì a duraturo sostegno dell'articolazione dei servizi stessi.

A chiusura di tale ricostruzione, il cui dato normativo, da ultimo ricordato, appare di per sé risolutivo e dirimente, è comunque possibile chiamare a sostegno anche l'indirizzo interpretativo assunto in sede consultiva dalla Corte dei Conti. La gran parte della più recente produzione ermeneutica della Corte, infatti, non è tesa a escludere, in sé e per sé (cioè per ragioni intrinseche alla sua interpretazione) l'impiego dell'art. 15, comma 5, del CCNL 1/4/1999 a sostegno dell'organizzazione anche continuativa dei servizi (come si diceva: reperibilità, turno, etc.), bensì in ragione del più ampio limite di finanziabilità del fondo, più volte ricordato, di cui al comma 2-bis dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010, che vieta di superare la consistenza del fondo dell'anno 2010. Di grande interesse è quanto affermato, ad esempio e tra le altre, dalla Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia (parere n. 50/2012), la quale, aderendo a precedente parere della Sezione Marche, sostiene, a riscontro dell'istanza di un Comune che intendeva alimentare l'organizzazione del turno con risorse variabili individuate ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL 1/4/1999, che “dal vincolo di cui al (l'art.9) comma 2 bis della legge 122/2010 non sfugge ... l'utilizzo del fondo di cui all'art. 15 comma 5 del CCNL 1 aprile 2011 nel quale per espressa indicazione dell'amministrazione va inclusa l'ipotesi di specie ... A quanto sopra esposto, può aggiungersi che la stessa circolare MEF n.12 del 15.4.2011, invocata dal comune istante, in merito al blocco di cui al

citato comma 2 bis ha chiarito che “si tratta, in sostanza, di un limite alla crescita diverso da quello stabilito dal comma 1 dello stesso art. 9, che riguarda il trattamento economico dei singoli dipendenti, con riferimento al trattamento fondamentale e alle componenti del trattamento accessorio fisse e continuative che, anche qualora poste a carico del fondo, siano determinate in misura fissa dai contratti collettivi nazionali di lavoro”. Secondo la circolare, richiamata anche nella più recente deliberazione SSRR n.56/2011, nel “trattamento economico complessivo”, sulla base di una lettura sistematica del predetto articolo 9, vanno considerate, oltre al trattamento fondamentale (stipendio, tredicesima, IIS ove prevista, Ria ove spettante), le componenti del trattamento accessorio aventi carattere fisso e continuativo (indennità di amministrazione, retribuzione di posizione fissa e variabile, indennità pensionabile, indennità operative, importo aggiuntivo pensionabile, ecc.) al netto degli eventi straordinari ... **Esclude pertanto dall'aggregato di riferimento, per il rispetto del limite di legge, la parte variabile del trattamento accessorio. Difatti, le componenti variabili del trattamento accessorio vengono contemplate dal comma 2-bis del medesimo articolo, ove viene previsto un limite per ciascuno degli anni del triennio 2011-2013, che incide sull'ammontare complessivo delle risorse per il trattamento economico accessorio.** Conclusivamente, l'indennità di turno ... rientra nel limite di cui all'art. 9 comma 2 bis del D.L. n. 78/2010, conv. in L. n. 122/2010 che, cristallizzando l'ammontare delle risorse in discorso all'anno 2010, pone un vincolo inderogabile **all'aumento della parte variabile del fondo di trattamento economico accessorio del personale dipendente.**”.

Come si vede, **il finanziamento del turno viene espressamente legato, dalla Corte, alla parte variabile del fondo**, con conseguente “protezione” entro il limite al finanziamento decentrato dei fondi di cui al ridetto comma 2-bis dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010, ciò che dimostra come non sia illegittimo l'impiego dell'art. 15, comma 5, del CCNL 1/4/1999 per alimentare gli istituti del salario accessorio legati all'organizzazione dei servizi e relativi disagi, ferma l'esigenza che siano rispettati i vincoli massimi di spesa dettati dalle norme di legge finanziaria nel tempo in vigore, **come sempre avvenuto presso questa Amministrazione.**

Del resto, anche il riferimento giurisprudenziale operato in sede ispettiva, sopra rammentato (C.d.C. Campania n. 1808/2011), **non appare volto, come ivi sostenuto, a consentire l'impiego di risorse variabili “esclusivamente per il finanziamento di progetti di produttività”.** In tale pronuncia, infatti, **si sanziona l'espresso utilizzo di simili risorse in luogo della remunerazione di ore di lavoro straordinario (per dichiarata incapienza del separato fondo previsto per quest'ultimo), per somme triple a quelle che dovevano essere pagate a titolo, per l'appunto, di lavoro straordinario. Non emerge in alcun modo, invece, l'affermazione che i cc.dd. progetti-obiettivo sarebbero l'unico motivo valido di finanziamento della parte variabile del fondo,** laddove – anzi – si fa largo impiego del potere riduttivo (50% del danno), riconoscendosi che, in ordine al pagamento effettuato anche oltre la quota corrispondente alla tariffa dello straordinario, deve comunque ritenersi la sussistenza di un'utilità pubblica “considerato il particolare contesto in cui i fatti si sono verificati (periodo di emergenza rifiuti per la cittadinanza) e il verosimile intento del convenuto di incrementarne la raccolta”. In sostanza, la pronuncia, tenendo conto delle condizioni di fatto (finanziarie e di organico) fa salvo (applicando la riduzione del danno al 50%) un pagamento di lavoro straordinario doppio rispetto a quello che corrisponderebbe alla tariffa

contrattuale, tenendo conto del beneficio derivato alla collettività. Il principio che esprime la sentenza, quindi, al di là di ogni astratta e acritica lettura della norma contrattuale, non appare quello sostenuto (in assoluto) in sede ispettiva (finanziamento variabile solo per progetti), **bensì – e viceversa – proprio il fondamentale precetto secondo il quale, all'esborso aggiuntivo, deve corrispondere un'utilità.**

4.2.3.2 Gli incrementi del fondo ex art. 4, comma 2, del CCNL del 9.05.06

Nella relazione ispettiva viene rilevato l'indebito inserimento, tra le voci costitutive del fondo, della somma di € 4.462.437,81, ai sensi dell'art. 4, comma 2 (*rectius*: comma 3, specifico per le città metropolitane, ma analogo al comma 2), del CCNL 9/5/2006. Trattasi, in effetti, di incremento delle risorse variabili (di cui all'art. 31, comma 3, del CCNL 22/1/2004), sul quale non era stata fatta, a livello nazionale, immediata chiarezza interpretativa, tanto che – come ricordato nella stessa relazione ispettiva – l'ARAN è dovuta intervenire, peraltro solo nel corso del 2008 e commentando la portata di altra e successiva disposizione contrattuale di analogo tenore, precisando che le risorse di tale natura non potevano trovare conferma pluriennale.

L'impiego anche nell'anno 2008 delle risorse variabili previste dal CCNL del 2006, pertanto, è stato il frutto di un trascinarsi dovuto all'incertezza interpretativa e al lunghissimo ritardo con cui si è addivenuti, solo nel 2008, alla stipulazione del CCNL per il biennio economico 2006-2007, quando già il precedente CCNL del 2006, che quelle risorse prevedeva, era giunto con altrettanto ritardo a disciplinare la parte economica del biennio 2004-2005, così esponendo gli enti del comparto a un lungo vuoto normativo sull'alimentazione dei fondi, inserendo quote aggiuntive tardive su annualità successive ai bienni di riferimento.

In ogni caso, presso Roma Capitale non si è realizzata alcuna maggior spesa, poiché nel computo di alimentazione del fondo si è contemporaneamente omissso, sino all'anno 2008 compreso, di inserire le quote (obbligatorie) relative agli adeguamenti delle posizioni di sviluppo economico (orizzontale) nella categoria, finanziate dal contratto nazionale in occasione della stipulazione di ciascun biennio, così come espressamente chiarito dalla dichiarazione congiunta n. 14 allegata a corredo del CCNL del 22/1/2004⁵. In

⁵ Si riporta il testo della dichiarazione congiunta n. 14 del CCNL 22/01/2004: "Con riferimento alla disciplina dell'art. 29, comma 2, le parti concordano nel ritenere che l'importo dell'incremento stipendiale riconosciuto a favore del personale collocato nelle singole posizioni di sviluppo del sistema di classificazione, per la misura più elevata rispetto all'importo attribuito dal presente CCNL al personale collocato nelle posizioni iniziali (A1, B1, C1, D1) o di accesso dall'esterno (B3, D3), è finanziata con le risorse nazionali del CCNL medesimo e quindi è anch'esso a carico dei bilanci degli enti. Questo incremento specifico deve essere inteso, più chiaramente, come differenza tra l'incremento stipendiale attribuito, ad esempio, al lavoratore in posizione C3, rispetto a quello riconosciuto al lavoratore in C1. Lo stesso differenziale retributivo, (C3 meno C1 corrisponde alla differenza tra € 81,09 mensili ed € 77,11 mensili ed è pari ad € 3,98 mensili e a € 47,76 annui, cui deve sempre aggiungersi la quota di tredicesima mensilità) naturalmente, si traduce, in pratica, in una corrispondente rideterminazione dell'importo già in godimento a titolo di progressione economica; come ulteriore conseguenza **questo stesso importo determina anche un altrettanto corrispondente aumento del "fondo per le progressioni economiche orizzontali" di cui all'art. 17 del CCNL dell'1.4.1999.** Per le stesse motivazioni anche i valori annui delle posizioni di sviluppo vengono rideterminate con effetto dal gennaio 2003 (comma 5, art. 29) con la conseguenza che il costo complessivo delle eventuali nuove progressioni già effettuate o che saranno effettuate con effetto da data successiva al gennaio 2003 dovrà essere

sostanza, l'importo inserito nelle tabelle di costituzione del fondo a titolo di "Dich. Cong. 14 CCNL 22.1.04" (cioè i miglioramenti biennali sulle posizioni di sviluppo orizzontale) è correlato ai meccanismi di incremento economico disposti biennialmente dai CCNL, sino al 2009 (cioè sino a che sono stati stipulati gli adeguamenti economici nazionali, attualmente congelati dalle norme di legge finanziaria, senza possibilità di recupero). Tali incrementi, i cui valori corrispondono alla differenza tra l'incremento (miglioramento economico) biennale attribuito a ciascuna posizione di sviluppo e l'incremento della posizione iniziale di ogni percorso economico, sono infatti finanziati a valere sulle risorse di bilancio, da reperire e stanziare aggiuntivamente per l'erogazione dei miglioramenti economici nazionali, nel rispetto delle disposizioni di legge finanziaria. Tale meccanismo ha imposto, cioè, di finanziare i miglioramenti su dette posizioni di sviluppo con nuove risorse, **che producono un corrispondente incremento della parte stabile del fondo**, con riferimento ai valori a regime dei miglioramenti medesimi. Detta dinamica incrementale determina la necessità di evidenziare anche nell'alimentazione i differenziali di cui si tratta, poiché, in caso contrario, si eroderebbero le risorse (stabili) del fondo esistenti prima dei miglioramenti, facendovi gravare anche questi ultimi, a decremento indebito delle stesse (si vanificherebbero, in altre parole, gli effetti di recupero inflattivo imposti dalla finanziaria a favore dei dipendenti).

Tali adeguamenti incrementali di progressione orizzontale ammontano, a regime sul biennio 2008-2009 e nelle successive annualità, a complessivi € 5.337.078,12, come rilevabile anche dallo schema a pag. 190 della relazione ispettiva; essi – poiché non inseriti e non spesi, nonostante la loro obbligatorietà, sino all'anno 2008 compreso – costituiscono rilevante risparmio di spesa e compensano abbondantemente, sul medesimo esercizio 2008 oggetto di contestazione ispettiva, il maggiore – e indebito – esborso ivi rilevato, in relazione all'erroneo stanziamento, nel medesimo anno 2008, di € 4.462.437,81 a titolo di incremento ex art. 4, comma 2, del CCNL 9/5/2006.

Più precisamente, gli adeguamenti incrementali di cui si tratta, maturati sino al 2008 (il CCNL di parte economica 2008-2009, infatti, è andato a regime solo nel 2009), ammontano a € 4.672.371,22. In luogo dell'indebito finanziamento rilevato per il 2008, si evidenzia quindi – per compensazione con tale importo obbligatorio, erroneamente non inserito nella parte stabile del fondo – la seguente minor spesa sul medesimo anno:

		2008
art. 4, comma 2, CCNL 9.5.06	somma	4.462.437,81
indebitamente inserita in parte variabile		
dichiarazione congiunta n. 14 CCNL 22.1.04 – incremento obbligatorio della parte stabile erroneamente omissa e non speso (importo maturato sino al 2008)		4.672.371,22
minor spesa nell'anno		209.933,41

calcolato tenendo presente i nuovi e più elevati valori, (cui deve aggiungersi la tredicesima mensilità) con oneri, naturalmente, a carico delle risorse decentrate stabili che subiranno un corrispondente decremento stabile."

Deve, poi, aggiungersi che **detti incrementi biennali dovevano trovare obbligatoria allocazione nel fondo sin dall'esercizio 2000**, poiché il meccanismo di adeguamento nazionale del valore delle posizioni di sviluppo orizzontale, che produce i sopra esposti effetti (automatici) di incremento della parte stabile del fondo, ha preso avvio con il biennio economico 2000-2001. Ne deriva che la relativa mancata allocazione nel fondo, mai intervenuta prima dell'anno 2009, ha prodotto risparmi di spesa complessivi assai rilevanti, a far tempo dall'anno 2000 e sino all'anno 2008, **quantificabili a parte anche ai fini di eventuali esigenze di compensazione con altri esborsi che si rivelassero irregolari ad esito del presente procedimento di verifica amministrativo-contabile**.

4.2.3.3 Le risorse ex articolo 15, comma 1, lettera k), del CCNL del 1.04.99

In questa sede viene contestato il mancato inserimento, nel fondo decentrato di amministrazione, delle somme provenienti, anno per anno, da fonti di finanziamento previste da specifiche disposizioni di legge. Al di là della violazione formale del meccanismo di transito dal fondo, si contesta, nella sostanza, il fatto che, in tal modo, non si permetterebbe *“alla contrattazione integrativa di disciplinare compiutamente i riflessi sulla retribuzione di risultato dei titolari di posizione organizzativa, con possibile concretizzazione di un danno erariale, come rilevato dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Puglia, nella sentenza n. 1006/2011”*.

Quest'ultima pronuncia, in realtà, è relativa al caso di un dipendente con qualifica dirigenziale e fonda larga parte della sua motivazione di condanna nel fatto che il percettore si confondeva con l'erogatore del compenso (caso di autoliquidazione del compenso). Nel caso di un dipendente del comparto, occorre invece verificare l'assetto contrattuale e regolamentare dell'Ente, posto che le specifiche disposizioni di legge che prevedono la possibilità di erogare compensi aggiuntivi incentivanti demandano agli enti l'onere di disciplinare le relative regole con appositi regolamenti, mentre il transito nel fondo costituisce una “partita di giro”, poiché dette risorse sono obbligatoriamente vincolate a quelle specifiche finalità, senza poter essere fatte oggetto di distrazione alcuna ad altri scopi. È quanto viene ricordato, del resto, nella medesima relazione ispettiva in tema di “incentivi per specifiche attività” al punto 4.2.4.5 (sui cui *infra* si dirà), ove si legge che *“si tratta di somme che specifiche disposizioni legislative destinano al trattamento accessorio del personale e che **transitano per il fondo al solo scopo di essere evidenziate**. Difatti, le somme confluiscono al fondo e da esso vengono ripartite ai beneficiari per il medesimo importo, **come se si trattasse di una partita di giro**. Si rileva come il pagamento delle stesse a carico del fondo **risulti essere una mera operazione di transito**, sebbene necessaria al fine del rispetto delle previsioni contrattuali, e che gli importi **risultano essere dovuti anche se il fondo non evidenzia una specifica destinazione di somme a tale scopo**. I dipendenti che effettuano progettazioni o che rappresentano l'ente in sede giudiziale hanno diritto alla liquidazione dei **compensi previsti dalle norme, dai contratti e dai regolamenti**”*.

Nel caso delle posizioni organizzative, poi, i criteri di valutazione dei risultati e di graduazione economica non possono in alcun modo costituire materia di contrattazione decentrata, trattandosi di

materia non prevista tra quelle demandate a tale modalità di relazione sindacale; anzi, l'art. 16, comma 2, lett. b) e c), del CCNL di comparto del 31/3/1999 (ordinamento professionale) demanda alla sola concertazione – non alla contrattazione – la definizione di tali criteri generali.

Ne deriva che, diversamente da quanto affermato in sede ispettiva, non può oggettivamente concretizzarsi alcun danno per il mancato transito nel fondo delle corrispondenti risorse, posto che le stesse debbano essere erogate, per vincolo di legge, ai soli interessati (e non ad altro personale cui il salario accessorio viene erogato a valere sul fondo ordinario) e in base alle regole dettate in sede di regolazione interna, ove la finalizzazione delle risorse medesime già tiene conto della diversa partecipazione dei (soli) dipendenti interessati alle partiche di recupero ICI.

Infatti, le specifiche discipline decentrate di Roma Capitale, che regolano dette materie, già recano le disposizioni dirette a definire la distribuzione equilibrata, tra tutti i ruoli e livelli categoriali coinvolti, delle risorse disponibili, restando quindi escluso il rischio che si producano riflessi di distrazione delle relative somme dall'impianto che regola, nel suo complesso, il salario accessorio dei dipendenti capitolini. Del resto, la stessa Corte dei Conti, Sezione Autonomie, ha a suo tempo sancito, anche se con riferimento allo specifico problema del calcolo del limite di spesa di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo unico della legge n. 296/2006, che si tratta di *"compensi pagati con fondi che si autoalimentano con i frutti dell'attività svolta dai dipendenti, e, di conseguenza, non comportano un effettivo aumento di spesa. ... Per gli incentivi per il recupero dell'ICI va pure tenuto conto che si tratta di compensi correlati anche ad un incremento dell'entrate dell'ente, con conseguente miglioramento del saldo complessivo tra entrate e spese della gestione finanziaria dell'ente stesso"*. Per tali motivi, la Sezione stessa ha concluso che, *"ai fini della corretta interpretazione delle disposizioni di cui all'art 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) nelle "spese di personale" non debbono essere computati ... gli incentivi per il recupero dell'ICI"* (deliberazione n. 16/SEAUT/2009/QMIG).

Ne consegue che la mancata rappresentazione, nell'ambito del fondo ordinario di amministrazione, di tali somme aggiuntive nulla sposta – nella sostanza – in merito alla corretta e regolata destinazione delle stesse.

In realtà, la sola rappresentazione del fondo ordinario, senza dette somme, è stata finalizzata a meglio monitorare, per competenza, la relativa evoluzione nel tempo, anche ai fini, dal 2010 in poi, di isolare le somme da destinare al taglio proporzionale di cui all'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010, senza confonderle con eventuali residui di anni precedenti, provenienti da fondi annuali già sottoposti al taglio di legge, e fermo restando il medesimo limite del fondo 2010 per le somme erogate in base a specifiche previsioni di legge (con la sola eccezione degli incentivi per la progettazione e gli onorari degli avvocati, che la Corte dei Conti ha ritenuto svincolati dal blocco finanziario medesimo; cfr. deliberazione Sezioni Riunite in sede consultiva n. 51/2011).

4.2.3.4 La quantificazione del fondo: considerazioni conclusive

Le considerazioni svolte consentono di affermare, ad avviso di questa Amministrazione, che il fondo annuale di amministrazione è stato, di norma, correttamente costituito, comunque senza maggiori e indebiti esborsi.

In particolare, è possibile escludere che il finanziamento discrezionalmente operato dall'Ente ai sensi dell'art. 15, comma 5, del CCNL del 1/4/1999 possa essere di per sé illegittimo, come sostenuto in sede ispettiva, salva la verifica da svolgere in relazione all'impiego dello stesso, la cui possibile irregolarità potrà semmai costituire oggetto di azioni di recupero e correttivi di disciplina in sede di definizione delle regole di utilizzo, non invece – e necessariamente – di alimentazione, delle risorse decentrate.

In proposito, è anche rilevante segnalare che, al di là dei formali richiami normativi, rileva l'effettiva capacità di finanziamento degli istituti, quale evincibile – anche – da eventuali canali di autofinanziamento delle funzioni. L'ambito operativo della Polizia Locale, ad esempio, è largamente caratterizzato da misure gestionali e da interventi diretti al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, nonché al miglioramento della sicurezza stradale, ai quali deve trovare finalizzazione, di norma, almeno il 50% dei proventi annui delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del Codice della Strada (art. 208 C.d.S.). Parte di tali proventi può essere destinata, tra l'altro, anche a progetti di potenziamento dei servizi di controllo finalizzati alla sicurezza urbana e alla sicurezza stradale, nonché a progetti di potenziamento dei servizi notturni e di prevenzione degli illeciti da abuso di alcool e stupefacenti. Anche secondo consolidato indirizzo interpretativo della Corte dei Conti, tale canale di finanziamento può quindi trovare impiego anche per l'incentivazione e la remunerazione accessoria del personale appartenente ai Servizi e ai Corpi di Polizia Locale. L'estensione e l'importanza quali-quantitativa delle funzioni svolte dal Copro di Polizia Locale di Roma Capitale possono, quindi, trovare specifico riferimento finanziario compensativo, ai fini del salario accessorio erogato, proprio in tali norme di legge, anche per le annualità pregresse e al di là della voce normativa formalmente utilizzata per avvalorare il finanziamento del trattamento accessorio delle funzioni stesse, rilevando, in concreto e come si diceva, l'effettiva capacità di bilancio dell'Ente e, nel caso di specie, anche la capacità di autofinanziamento della funzione di cui si tratta.

Nell'apposito successivo punto 4.2.4., e relative sotto-ripartizioni, vengono analizzati i singoli impieghi delle risorse decentrate, anche allo scopo di individuare le aree di possibile irregolarità e correlate soluzioni adeguate.

Punto 16 – (Pagg. 201-205)

Gravi illegittimità nell'utilizzo delle risorse del fondo per lo sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale

4.2.4 L'utilizzo delle risorse del fondo

In questo paragrafo vengono contestate – in via preliminare – talune carenze nel processo di stipulazione dei contratti decentrati, soprattutto con riguardo alla tardività (annualità 2008, 2009 e 2010) o alla mancanza (annualità 2011 e 2012) di accordi annuali per la ripartizione delle risorse decentrate, nonché alla paventata assenza di adeguato controllo da parte dell'organo di revisione.

La tardività o l'assenza di accordi decentrati

Quanto alla tardività, occorre considerare che la stessa ha fisiologicamente caratterizzato la contrattazione decentrata di numerose amministrazioni del comparto, in ragione della corrispondente e altrettanta tardività con cui sono stati portati a compimento i rinnovi della contrattazione nazionale del comparto. Il CCNL di rinnovo del biennio 2008-2009, infatti, è stato sottoscritto solo il 31/7/2009, con decorrenze economiche anche arretrate e con taluni riflessi sulla costituzione dei fondi, in relazione sia alla quota di adeguamento della parte stabile per effetto degli adeguamenti economici 2008-2009 delle posizioni economiche di ciascuna categoria (per effetto del meccanismo incrementale già descritto al punto 4.2.3.2), che delle integrazioni di parte variabile con effetto sul 2009. Il fatto che la stipulazione dei decentrati annuali appaia tardiva, quindi, non costituisce necessariamente – e di per sé – un'irregolarità, quanto piuttosto l'effetto naturale dei ritardi disciplinatori di livello nazionale. Ciò che rileva, invece, è che l'adempimento annuale resti coerente, nella sostanza, con l'assetto normativo decentrato e con il suo costante sviluppo applicativo, nel compiuto rispetto dei meccanismi di imputazione degli istituti alle parti stabile e variabile del fondo, oltre che – ovviamente – con l'effettiva disponibilità dello stesso.

Tali considerazioni valgono, a ben vedere, anche a spiegare l'assenza di nuovi accordi annuali di riparto delle risorse disponibili negli anni 2011 e 2012. Come rilevato in sede ispettiva, infatti, l'assetto decentrato normativo, nel periodo oggetto di ispezione, è recato, fondamentalmente, del contratto integrativo del 2005, con le integrazioni di cui all'accordo decentrato del 2010. In quest'ultimo, le parti si sono date atto, concordandolo, che *“l'impiego delle risorse disponibili sui fondi 2009 e 2010 determina riflessi di spesa sul fondo dell'annualità 2011, la cui consistenza resta compatibile, ivi compresi tali riflessi, con le disposizioni di legge vigenti, anche con riferimento agli istituti di natura stabile e continuativa”*, ove il riferimento alle disposizioni di legge afferisce, ovviamente, alla disposizione recata dall'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010, il quale, proprio con decorrenza dall'anno 2011, ha imposto (e ancora oggi impone) il blocco dei fondi alla consistenza 2010 e la loro successiva e progressiva riduzione annuale in proporzione al calo (pure legalmente imposto) degli organici di fatto.

Con l'accordo del 2010, in altre parole, non si è solo provveduto alla ripartizione delle risorse per le annualità 2009 e 2010, ma anche per gli anni successivi, poiché la legge costringeva tutte le amministrazioni a governare la contrattazione decentrata, per il futuro, a risorse date e contingentate alle consistenze effettive del personale, senza margini residuali per nuove politiche di finanziamento dei fondi. Alla luce di tale normativa restrittiva, pertanto, ha perso di attualità l'ordinario processo di costituzione annuale dei fondi, essendo stato sostituito, *ope legis*, dal regime di riduzione delle risorse di cui si è detto. Non a caso, del resto, sono stati rinvenuti, in sede ispettiva, gli atti di ricognizione delle risorse decentrate, recanti la contestuale riduzione delle stesse, di parte stabile e variabile, in stretto e compiuto adempimento della norma di legge da ultimo ricordata.

L'assenza di atti negoziali per il 2011 e il 2012, pertanto, non costituisce un'omissione, bensì il naturale riflesso di quanto esposto, cioè della perdurante vigenza e applicazione dell'assetto normativo decentrato 2005/2010 sul coacervo (in costante riduzione) delle risorse disponibili sul fondo, sul cui finanziamento si è già detto negli appositi paragrafi 4.2.2 e 4.2.3.

L'impiego delle risorse decentrate, nelle dette annualità, non è quindi avvenuto in assenza di accordi decentrati, come sostenuto in sede ispettiva, bensì sulla scorta degli assetti normativi (nazionali e decentrati) e finanziari esistenti, come sopra specificato. Quanto esposto, del resto, trova conferma nel principio di ultravigenza recato dalla vigente contrattazione nazionale, ove si legge (art. 5, comma 1, ultimo periodo, del CCNL 1/4/1999, come sostituito dall'art. 4 del CCNL 22/1/2004) che *“le modalità di utilizzo delle risorse, nel rispetto della disciplina del CCNL, sono determinate in sede di contrattazione decentrata integrativa con cadenza annuale”*, ma anche che (stesso articolo, comma 4, ultimo periodo) i contratti decentrati integrativi (tutti, deve intendersi, anche quelli annuali) *“conservano la loro efficacia fino alla stipulazione, presso ciascun ente, dei successivi contratti collettivi decentrati integrativi”*. Non v'è dubbio che tale regime di *prorogatio* sia fondato sull'esigenza di assicurare la continuità operativa delle pubbliche amministrazioni, **soprattutto in presenza di assetti disciplinatori decentrati che sostengono le esigenze organizzative e gestionali di Enti di grandi dimensioni e di complessa articolazione funzionale e di servizio, che mal si conciliano con frequenti interventi di modifica della regolazione operativa delle attività.**

Altro è verificare, poi, la correttezza e la regolarità degli specifici istituti impiegati nell'Ente, cioè le modalità di utilizzo del fondo, su cui si dirà nelle apposite parti del presente documento illustrativo.

I controlli dell'organo di revisione

Quanto al controllo dell'organo di revisione, sul quale vengono rilevate carenze per la sostenuta assenza di analisi di merito degli accordi, deve segnalarsi come, in realtà, i pareri del Collegio siano stati richiesti non solo sulla copertura di bilancio delle risorse demandate alla contrattazione decentrata, **bensì anche sui relativi contenuti e finalizzazioni.** Ciò, ovviamente, con riguardo agli accordi recanti interventi di normazione degli istituti decentrati, essendo ovvio che, nelle annualità in cui le regole di disciplina degli istituti stessi hanno mantenuto invariata validità, il controllo è necessariamente avvenuto sulle sole

compatibilità finanziarie. Negli altri casi, invece, all'accordo normativo decentrato è stata allegata, per l'espressione del parere dei revisori, apposita e diffusa relazione tecnico-illustrativa, che ne costituiva l'esplicazione di merito e della quale, ovviamente, l'organo di revisione ha avuto contezza in sede di verifica, in quanto direttamente volta a sostenere le logiche di stanziamento e di utilizzo del fondo. Quanto al periodo osservato in sede ispettiva (2008/2012), sussistono infatti le relazioni tecnico-illustrative prot. GB/87880 del 8/10/2009 e prot. GB/115002 del 13/12/2010, non acquisite nella medesima sede, disponibili comunque agli atti. La relativa analisi consente di rilevare la presenza dei dovuti elementi di merito sulle integrazioni normative decentrate, richiesti in relazione ispettiva.

I principi di utilizzo del fondo

Prima di affrontare – nel dettaglio della relazione ispettiva – gli aspetti applicativi della disciplina decentrata, appare utile svolgere talune considerazioni generali sull'assetto normativo della stessa. In merito, si sono già ricordati, nel § 4.2.3.1, i risvolti interpretativi, anche in chiave di evoluzione del contesto amministrativo, contrattuale e finanziario, inerenti alla lettura e all'applicazione della clausola recata dal comma 5 dell'art. 15 del CCNL 1/4/1999. In stretto e consequenziale collegamento a tale impostazione ermeneutica, è ora necessario sottolineare come l'aprioristico assunto che vuole illegittimo qualsiasi istituto incentivante, di genesi decentrata, che non sia esattamente rispondente a quelli predefiniti dal CCNL, debba trovare verifica alla luce della giusta dimensione legale.

Vero è che la legge, con norme su cui il legislatore è più volte intervenuto, ha sempre stabilito, sin dall'emanazione del primo decreto sulla privatizzazione del lavoro pubblico, che le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere contratti collettivi integrativi in contrasto con i vincoli e con i limiti risultanti dai contratti collettivi nazionali o che disciplinino materie non espressamente delegate a tale livello negoziale ovvero che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, disponendo la nullità delle relative clausole, ma è altrettanto vero che una simile sanzione non può essere sostenuta senza che le clausole che si ritengano violative di tali norme vengano sottoposte a un vaglio non puramente formale, bensì di carattere prettamente sostanziale, pena la vanificazione di ogni dovuta ricerca dell'adequatezza delle scelte operate al principio di buon andamento dell'azione pubblica nel suo complesso considerata. Cristallina appare, in merito, la **posizione nettissima assunta, in argomento, dalla Corte di Cassazione proprio sulle norme di legge di cui si tratta**, laddove afferma, nell'escludere la sanzione della nullità per comportamenti che non siano identificati in modo specifico e puntuale ai fini di tale sanzione, che *"Nell'ambito del pubblico impiego, il principio per cui la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali **implica che tali limiti abbiano carattere di specificità e siano connessi a specifiche materie ed ambiti di disciplina espressamente esclusi dalla contrattazione collettiva nazionale e riservati a quest'ultima, non potendosi, invece, desumere da precetti a contenuto generale, quale l'art. 45 comma primo, del decr. leg. n. 165 del 2001, che prevede una riserva di regolamentazione collettiva per la determinazione del trattamento economico fondamentale ed accessorio dei pubblici dipendenti**"* (Cass. Civ. Lav., n. 240/2012).

L'illegittimità di un istituto di genesi decentrata, in assenza di precetti legali, specifici e puntuali, che ne determinino espressamente la nullità, dovrebbe pertanto trovare dimostrazione non già attraverso la sola affermazione di violazioni di principi generali, bensì mediante la concreta e dettagliata rilevazione dello sviamento del potere amministrativo e datoriale dai fini di sostegno all'organizzazione dei servizi e all'erogazione degli stessi.

Depongono in tal senso alcuni passaggi della suddetta pronuncia, ove – già affermata l'esclusione della nullità, si legge tra l'altro che "i poteri discrezionali o valutativi che sono riconosciuti al datore di lavoro pubblico ... si collocano sempre, come nel lavoro privato, sul piano del regime di diritto comune, e costituiscono espressione di "potere privato", e non anche di discrezionalità amministrativa, risultando censurabili in conformità alle disposizioni di legge e di contratto, e comunque sulla base delle regole di correttezza e buona fede (in quanto espressive dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 Cost. (cfr. SU n. 9332/2002; Cass. n. 9814/2008; Cass. n. 28274/2008) ed in conformità a criteri di adeguatezza e ragionevolezza. (...) Merita, infine, di essere ricordato come l'obiettivo della valorizzazione, nell'ambito del pubblico impiego, della contrattazione di secondo livello (secondo linee di tendenza che si estendono anche all'impiego privato, per come dimostra la recente emanazione dell'art. 8 della legge n. 148 del 2011) costituisce uno dei punti qualificanti del nuovo accordo quadro di riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, quale strumento per migliorare la produttività e l'efficienza del lavoro pubblico, nonché, da ultimo, della riforma attuata col decreto n. 150 del 2009, anch'essa mossa dall'esigenza di migliorare l'efficienza e la produttività dei servizi pubblici, nonché la qualità della prestazione dei pubblici dipendenti. In tal contesto, e per quanto qui rileva, il legislatore ha confermato una serie di limiti (ed essenzialmente quello della materia e della conformazione ai vincoli finanziari e normativi, oltre che procedurali, posti dal contratto nazionale: v. art. 40 comma 3 bis decr. leg. n. 165 del 2001) che risultano, a ben vedere, connaturali alla natura integrativa stessa della contrattazione di secondo livello e non ingenerano, pertanto, alcuna contraddizione rispetto ad una interpretazione dei relativi ambiti secondo opzioni coerenti con il riconoscimento, attraverso la contrattazione decentrata, delle peculiarità organizzative e gestionali proprie delle molteplici amministrazioni pubbliche."

Quest'ultimo passaggio della Suprema Corte codifica un principio di fondamentale rilievo, traducibile nella definizione della reale cornice dell'autonomia negoziale delle pubbliche amministrazioni, i cui margini non sono predeterminabili in astratto, senza avere riguardo per le specifiche e differenziate esigenze di ciascuna di esse, come del resto prefigurato già dall'ARAN nel parere diffusamente commentato sub 4.2.3.1. In particolare, infatti, la Corte afferma che gli stessi limiti legali posti alla contrattazione collettiva di secondo livello, cioè quelli della *materia* e della *conformazione ai vincoli finanziari e normativi, oltre che procedurali, posti dal contratto nazionale*, sono del tutto compatibili – e, anzi, addirittura connaturali, alla natura propriamente integrativa del contratto decentrato, così da rendere il campo di azione di quest'ultimo esattamente coincidente con gli ambiti di normazione decentrata necessari a integrare (non meramente applicare) la normazione negoziale prevista in via generale a livello nazionale.

Diversamente opinando, del resto, la contrattazione decentrata apparirebbe (quasi) limitata a un mero adempimento attuativo di soluzioni preconfezionate, tipiche – per dirla con la Cassazione – delle rigidità legali proprie del superato regime pubblicistico dei rapporti di lavoro negli Enti, che il legislatore, evidentemente, ha ritenuto non più rispondente alle necessità di flessibilizzazione e “aziendalizzazione” dell’azione gestionale pubblica.

Ciò che occorre indagare, pertanto, è la rispondenza di ciascun istituto applicato – anche di genesi decentrata integrativa – a quei principi di autonomia organizzativa, gestionale e negoziale delle pubbliche amministrazioni, pur nel limite delle risorse disponibili e della conformità delle scelte operate agli obiettivi di sostegno dell’operatività delle strutture e alla costante erogazione dei servizi.

Prima di scendere nell’analisi degli istituti, peraltro, occorre ancora segnalare un altro rilevante aspetto della generale disciplina legale del lavoro pubblico, costituito dal principio di rispondenza del salario all’effettività delle prestazioni, anche secondo il canone di adeguata differenziazione salariale dei diversi livelli di responsabilità ed esposizione a fattori di rischio e disagio operativi.

Infatti, nell’ambito della relazione ispettiva, viene anche sostenuta e contestata, in relazione all’applicazione di taluni istituti, una scarsa selettività dei processi erogativi del salario accessorio. In realtà – al di là delle singole fattispecie e delle criticità che possono caratterizzarle – occorre comunque considerare che il primo obiettivo della contrattazione decentrata deve ritenersi coincidente con l’esigenza di regolare equamente le aspettative retributive accessorie proprie di tutti i dipendenti, avendo cura di distinguere le differenti natura e complessità di ciascun ruolo professionale, posto che, all’interno di ciascuna categoria e profilo d’inquadramento, insistono – per la totalità del personale che vi appartiene – una determinata attesa di resa lavorativa da parte del datore di lavoro, da un lato, e di riconoscimento economico da parte dei lavoratori, dall’altro.

La dimensione e la complessità dell’Ente, in altre parole, rendono necessaria una “lettura” degli istituti applicati che colga, nel suo insieme, la portata delle politiche salariali nelle differenti aree di intervento, laddove – proprio in ragione di quelle stesse dimensione e complessità – rileva necessariamente e soprattutto la capacità degli uffici, dei servizi e dei gruppi di lavoro, nel loro complesso considerati, di conseguire – anche in carenza di risorse e di organico – i risultati attesi, anche in termini di conservazione dei livelli essenziali e degli *standard* delle prestazioni di istituto.

Con ciò, peraltro, non si intende sostenere la conformità di qualsivoglia istituto decentrato ai principi di legge e di contratto, soprattutto quando parti della disciplina appaiano bisognose di adeguamento e aggiornamento. S’intende, invece, affermare che la compatibilità (o meno) degli assetti contrattuali decentrati alle finalità della legge e del contratto nazionale deve essere ricercata non in via di pura e formale astrazione normativa, bensì con riguardo all’effettivo collegamento di qualsivoglia indennità o premio a reali differenziali d’esposizione a disagio, rischio e responsabilità operativi, ovvero a fattori di miglioramento e/o conservazione degli *output*, pure in carenza di risorse, come più sopra già sottolineato.

Di seguito, sulla scorta di tutto quanto premesso, si procede al riscontro di quanto rilevato nell'ambito della relazione ispettiva, nei dettagli degli istituti.

Punto 17 – (Pagg. 205-219)

Illegittima erogazione dei compensi per incentivare la produttività, corrisposti in modo generalizzato e in assenza di idonei criteri di selettività meritocratica

4.2.4.1 I compensi per incentivare la produttività

Nella relazione ispettiva si premette, prima di scendere nel dettaglio di taluni interventi di incentivazione della produttività, quali debbano essere i criteri e i presupposti legittimanti l'erogazione di premi di produttività. In particolare, è svolto richiamo a quanto espresso dalle norme del CCNL del comparto (art. 17 del CCNL 1/4/1999, come modificato dall'art. 36 del CCNL 22/1/2004 e dall'art. 7 del CCNL 9/5/2006), ove si prevede che le risorse disponibili per la produttività *“sono finalizzate a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato”*; su tale base, la disposizione prosegue stabilendo che è possibile *“erogare compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi, attraverso la corresponsione di compensi correlati al merito e all'impegno di gruppo per centri di costo, e/o individuale, in modo selettivo ...”*.

Nel prosieguo della relazione, poi, soprattutto nell'ambito di contestazione degli specifici progetti e interventi di produttività, anche collettiva, si contesta la sostanziale distribuzione “a pioggia” delle risorse, per paventata rilevazione della sola presenza in servizio e per l'assenza di valutazione individuale.

In realtà, la percentuale di assenza dal servizio è stata sempre calcolata, dall'Ente, proprio allo scopo di salvaguardare, di norma, il principio di effettiva partecipazione ai miglioramenti della produttività da parte dei singoli, così da evitare che quantità troppo limitate di presenza potessero risultare sufficienti ad assicurare, indebitamente, l'accesso ai premi.

Quanto alla valutazione individuale, occorre evidenziare come la stessa norma del CCNL, sopra riportata, **renda (anche) alternativa la stessa alla valutazione di gruppo**. È ovvio che il CCNL non può prefigurare tutte le possibili evenienze e condizioni organizzative degli Enti, così come affermato, del resto, proprio dall'ARAN nel passaggio ricordato al § 4.2.3.1, ove si sottolinea – giova riportare nuovamente il passo – che *“il comportamento degli enti nella specifica materia ... risente senza dubbio delle condizioni organizzative locali, ... della complessità e del numero delle strutture”* e che, per la determinazione delle soluzioni d'incentivazione, **“non sono ipotizzabili criteri di identico contenuto in enti di ridotte dimensioni ed in enti metropolitani ...”**. Orbene, **la scelta di puntare a un valutazione strettamente individuale, piuttosto che di gruppo, non può che tenere conto di dette peculiarità organizzative e strutturali**, posto che un forte dettaglio valutativo appaia compatibile – se non necessario – soprattutto negli Enti di dimensioni piccole

e intermedie, ove il mancato o inferiore apporto del singolo, in rapporto all'esiguità o alla non grande estensione dell'organico, costituisce fattore di immediata visibilità e rilevabilità, non foss'altro che per la sua idoneità a recare immediato nocumento a un'organizzazione che conta su poche risorse umane.

Più la dimensione aumenta, invece, è più incide – naturalmente e in via proporzionale alla dimensione stessa – il grado di rilevanza dell'azione di gruppo, assumendo anzi, in dimensioni quali quelle della Capitale, tratti di oggettiva impercorribilità un sistema di capillare valutazione individuale che possa assicurare, date le dimensioni dell'organico, un grado sufficientemente attendibile di omogeneità e coerenza valutativa individuale, dato il numero e l'ampia diffusione territoriale dei dirigenti (valutatori). In simili dimensioni, allora, emerge – gioco forza – la necessità di sviluppare sistemi di valutazione che rilevino, principalmente, i gradi quali-quantitativi complessivi di raggiungimento di obiettivi, *output* e *standard* di servizio, così da poter verificare la concreta efficacia e la correlata efficienza degli organici.

In via generale, quindi, l'Amministrazione ha sempre profuso lo sforzo di destinare l'investimento retributivo accessorio, a titolo di incentivo alla produttività, ad aree di risultato oggettivamente identificabili tra le attività istituzionalmente proprie dell'Ente, così da contenere al minimo il negativo riflesso derivante, sull'operatività ordinaria dell'Ente, dalla fortissima contrazione degli organici stessi, costantemente aumentata negli anni, come dettagliatamente e incontrovertibilmente dimostrato nel § 4.1.1.

L'incremento generale di efficienza e produttività appare già – e in larga misura – dimostrato, sempre nell'ambito del § 4.1.1, dal parallelo continuo incremento degli indicatori di quantificazione dei prodotti finali per area di attività. Tale dati, unitamente al fatto che il personale è sempre stato numericamente al di sotto delle medie di fascia – e, ciò, nonostante le peculiarità, l'estensione e le criticità proprie dell'area metropolitana della Capitale –, costituiscono, a ben vedere e come a suo luogo rilevato, la miglior prova di un andamento della gestione assai positivo, di **evidente miglioramento dei costi unitari di personale per prodotto** e di **chiaro efficientamento d'impiego delle risorse umane**, per le quali, quindi, **la partecipazione ai premi di produttività appare il naturale corollario partecipativo alla qualità dei risultati complessivamente raggiunti con la collaborazione del personale in servizio.**

In tale quadro di analisi, **la deduzione, dalle quote dei destinatari dei premi, di coloro che non abbiano assicurato una sufficiente presenza in servizio, ben lungi dal rappresentare la prova di un pagamento che si paventa avvenuto sulla mera presenza in servizio, costituisce – viceversa – la dimostrazione che, da quel risultato – di gruppo, di ufficio e di servizio – si è inteso escludere, logicamente, chi non poteva avervi concretamente partecipato, secondo il canone di effettività delle prestazioni derivante dagli assetti normativi vigenti.**

Del resto, il fatto – pure affermato in sede ispettiva – che nessun lavoratore avrebbe ricevuto una valutazione negativa, non toglie che le attività siano sempre state verificate in concreto. Nei progetti presi in esame, su ciascuno dei quali seguiranno sintetiche considerazioni, non può essere ritenuta inderogabilmente imprescindibile – come viene fatto in relazione ispettiva – la previa determinazione numerica degli obiettivi di prodotto, la quale non sempre appare idonea, in sé, a integrare la dimostrazione

della qualità del progetto o dell'attività collettiva posta in essere. Né appare sufficiente il mero esame documentale degli atti di liquidazione, come eseguito in sede ispettiva, per concludere che si è pagato “a pioggia”, **senza che si sia verificato lo stato originario di criticità delle aree di risultato identificate dai progetti, laddove la diffusa carenza di personale e la complessità dimensionale del sistema capitolino rendono assai sfidante – come già si è detto più sopra – anche il prioritario obiettivo di conservazione degli standard di servizio, laddove la sempre più estesa penuria di risorse umane rischia addirittura, in qualche caso, di ingenerare valutazioni di riduzione dei servizi, per oggettiva impossibilità di mantenerne il grado di estensione e incidenza quantitativa.**

Ad esempio, laddove i progetti analizzati siano stati strutturati per assicurare l'attivazione di nuovi processi, non può dirsi e presumersi che l'assenza di preconfezionati e non sempre preventivabili “contatori” di prodotti costituisca *vulnus* insanabile dell'incentivazione della produttività. Altrettanto dicasi per i casi in cui, per oggettive difficoltà derivanti da fattori indipendenti dalla volontà dell'Amministrazione, si renda necessario procedere al recupero di arretrati e/o alla messa a regime di nuovi applicativi o sistemi di gestione di procedimenti o di dati, come avvenuto, ad esempio, per il caso del progetto degli uffici del personale (vedi *infra*), per i quali la prima attività, tra le altre svolte nel progetto, di informatizzazione e correlata automatizzazione della rilevazione e della contabilizzazione delle malattie sui cedolini paga, nello speciale sistema previsto dalle norme del D.L. n. 112/2008 (deduzioni retributive nei primi 10 giorni di assenza a tale titolo), è risultata intuibilmente e inevitabilmente assai complessa, data la grande quantità di personale da gestire, le relative naturali incidenze di morbidità e la sua distribuzione su decine di strutture.

In ogni caso, poi, l'idea – più volte emergente in sede ispettiva – che taluni dipendenti debbano in ogni caso essere esclusi dai premi, dalle indennità e/o dagli incentivi, pena la paventata presunta violazione del principio di selettività, appare in sé discutibile, posto che **la salvezza di quel principio non può trovare fondamento sul necessario e preconcepito sacrificio di alcuni, bensì sull'effettività dei benefici e dei risultati, come più volte si è detto, recati dalle azioni di organizzazione e di gestione dei servizi, soprattutto sul dimostrato sforzo – ben più sfidante di altri – di conservazione degli standard di risultato in fase di crisi finanziaria e, quindi, anche in presenza di estesissime e costanti riduzioni di organico negli anni, oltre che del blocco dei rinnovi economici nazionali, che ha notevolmente frenato le politiche di nuova incentivazione del personale pubblico.**

Non a caso, infatti, **lo stesso legislatore ha ritenuto necessario dilazionare nel tempo (sino alla sottoscrizione, per l'appunto, dei prossimi contratti nazionali di rinnovo economico, ad oggi ancora bloccati) la messa a regime di tali rigorosi principi di massima selettività,** che vorrebbero realizzata una graduazione valutativa assai rigorosa del personale, per fasce di merito, **ivi compresa quella alla quale non corrisponderebbe alcun premio** (cfr. art. 19, comma 2, D.Lgs. n. 150/2009). L'art. 6, comma 1, del D.Lgs. n. 141/2011, infatti, dispone: **“La differenziazione retributiva in fasce prevista dagli articoli 19, commi 2 e 3, e 31, comma 2, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, si applica a partire dalla tornata di contrattazione collettiva successiva a quella relativa al quadriennio 2006-2009.”**, la quale, ancora oggi, è ben lungi dall'essere attivata. L'art. 31, comma 2, richiamato in detta disposizione ai fini del

dilazionamento applicativo delle fasce di merito, riguarda poi, specificamente, gli enti territoriali (Regioni ed Enti Locali), per i quali viene ivi stabilito che gli stessi “... **nell'esercizio delle rispettive potestà normative, prevedono che una quota prevalente delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale venga attribuita al personale dipendente e dirigente che si colloca nella fascia di merito alta e che le fasce di merito siano comunque non inferiori a tre**”. Come si vede, nell'ambito della riconosciuta autonomia normativa e negoziale degli enti locali, secondo i canoni costituzionali vigenti, **nemmeno si pretende che sia prevista – anche a regime – una fascia di merito cui non riconoscere alcun trattamento economico**, essendo lasciata agli enti la facoltà di graduare il merito secondo le loro specifiche e differenziate esigenze gestionali.

Soprattutto, è rilevante notare come il dilazionamento della messa a regime dei sistemi di massima selettività di cui si tratta riguardi l'interezza delle nuove norme, nel loro complesso considerate, poiché **viene sospesa l'intera applicazione di quelle disposizioni della riforma, ivi compresa, pertanto, anche la necessità di “riempire” una fascia di merito alta (eccellenza). Non sono imposti, quindi, ad oggi, né l'obbligo di identificare le eccellenze, né quello di escludere senz'altro qualche dipendente dai premi, precetto, quest'ultimo, nemmeno vincolante a regime – come si è visto – per gli enti locali.**

Resta ferma, ovviamente, l'applicazione del principio di selettività, **da intendersi peraltro legato alla capacità espressa di identificare, a monte, le differenziate aree di risultato e, a valle, l'utilità espressa dal lavoro dei dipendenti, in chiave non necessariamente individuale** (come si è appena ricordato, tale specificità valutativa individuale – “*trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale*” – è demandata, dalla legge, alla fase di messa a regime del sistema, ancora non intervenuta), **bensi prevalentemente di gruppo, soprattutto – come si è già avuto modo di sottolineare – nelle strutture organizzative di maggiori dimensioni.** In sostanza, **valgono ancora oggi quegli stessi canoni di selettività generale e “di sistema” che il CCNL codifica**, rendendo – anche questo è già stato ricordato più sopra – la valutazione prettamente individuale solo una delle opportunità, da considerare avendo riguardo alle peculiarità, anche dimensionali, degli Enti (“... *compensi correlati al merito e all'impegno di gruppo per centri di costo, e/o individuale ...*”).

Alla luce di dette considerazioni, è possibile svolgere, di seguito, conseguenti annotazioni sulle specifiche iniziative progettuali e di produttività collettiva analizzate in sede ispettiva.

Il progetto di produttività per l'attuazione del D.Lgs. n. 30/2007

Le attività di cui si tratta hanno trovato specifico e vincolato finanziamento esterno, ai sensi dell'art. 2, comma 11, della legge n. 244/2007, finalizzato all'erogazione di un contributo a favore dei comuni per l'attuazione della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, di cui al decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30.

Con apposito decreto del Ministro dell'Interno (D.M. 28 aprile 2008) sono poi state determinate le modalità di riparto ed erogazione dei contributi e, con Circolare del medesimo Ministero (DAIT, Dir. Centr. Servizi Demografici) n. 17/2008, sono state impartite le relative istruzioni attuative.

In particolare, gli incentivi sono stati assegnati a fronte del "... **maggior impegno** per il personale delle amministrazioni comunali addetto agli adempimenti dalla stessa previsti" (premessa al D.M. 28/4/2008), mentre la circolare ha specificato che: "Le somme erogate in relazione all'attività svolta, destinate agli operatori dei servizi demografici **che hanno effettivamente svolto** le nuove funzioni attribuite ai comuni dal D.Lgs. n. 30 del 2007, entreranno a fare parte del fondo di cui all'art. 15, lett. K del CCNL citato, e dovranno essere liquidate agli interessati in base all'art. 17 del medesimo Contratto Collettivo, in aggiunta agli altri incentivi eventualmente previsti" (Circ. Ministero dell'Interno 28 novembre 2008, n. 17/2008).".

È del tutto evidente, pertanto, che tali risorse dovevano essere destinate (anche) all'incentivazione del personale dei servizi anagrafici, a fronte del maggior impegno scaturente dalle forti punte di attività lavorativa che hanno caratterizzato la speciale fase di attuazione della disciplina in parola. Si trattava, cioè, esattamente di remunerare tale maggior impegno, identificato, per volontà stessa del legislatore, nel rilevante, aggiuntivo e concentrato carico di lavoro afferente a una funzione di carattere fondamentale e contingente, come tale da incentivare, presso gli enti locali delegati dallo Stato, per assicurarne il regolare e tempestivo compimento.

Il fatto che sia stata remunerata tale rilevante e aggiuntiva **quantità** di lavoro, ovviamente da rendere secondo canoni di correttezza e regolarità (qualità) tecnico-amministrativa, trova cioè fondamento nello stesso obiettivo, prefigurato dalla legge, di compiere il lavoro nei termini previsti, **oltre le ordinarie e istituzionali competenze degli uffici coinvolti e a parità di risorse umane disponibili**.

Non poteva trattarsi, quindi, di valutare una specifica qualità o miglioramento di procedure esistenti o attività editualmente proprie dell'ente locale (secondo i normali canoni della produttività), **bensì di svolgere aggiuntiva e speciale attività amministrativa, del tutto predeterminata nelle regole e nel procedimento, per conto del "committente"**.

Non è pertanto condivisibile l'impostazione assunta in sede ispettiva, ove si rileva di non aver potuto rinvenire incrementi di produttività e differenziazioni del merito, sostenendo che si sarebbe proceduto, sulla base della mera presenza in servizio, a una sorta di erogazione "a pioggia". Nel caso di specie, infatti, **si trattava proprio, per volontà diretta del legislatore, di svolgere una precisa opera amministrativa, la cui paritetica distribuzione quantitativa tra il personale, ben lungi dal voler costituire la premessa di un'erogazione generalizzata, ha invece costituito la naturale conseguenza dell'obiettivo stesso di pervenire al risultato voluto dalla legge in tempi ragionevoli, ciò che poteva avvenire, ovviamente, solo mediante la consegna di carichi di lavoro individualmente sostenibili, pur nella contestuale esigenza di assicurare il costante prosieguo, presso gli stessi uffici, delle attività istituzionalmente svolte, quotidianamente, nell'ambito delle funzioni ordinarie proprie dell'Ente**. Il tutto, tra l'altro, **in cronica carenza di personale**, per gli effetti derivanti dal contenimento del *turn over*.

In ogni caso, il personale coinvolto è stato selezionato, a monte, tra le risorse umane in possesso delle necessarie e specifiche competenze in materia, mentre l'erogazione concreta degli incentivi è comunque avvenuta previa verifica, per ciascun dipendente, dell'effettivo svolgimento dei compiti aggiuntivi, oltre quelli ordinariamente propri delle sue mansioni.

Sono state chieste e ottenute, in merito, specifiche relazioni da parte degli uffici titolari delle determinazioni di liquidazione citate in relazione ispettiva.

Quanto al Municipio VII (ex IX e X), con nota GB35019/2014 e con particolare riferimento alla contestata D.D. n. 2735 del 22/12/2011 dell'ex Municipio Roma IX, viene precisato che: *"In relazione all'affermata erogazione a pioggia, si fa presente che tale progetto di produttività ha coinvolto, oltre il Responsabile dell'Ufficio Demografico – non ancora titolare di P.O. negli anni 2008 e 2009 – un gruppo di 11 dipendenti – che nel 2009 è diminuito di 1 unità in quanto trasferita ad altra struttura capitolina – titolari della delega sindacale per lo svolgimento delle funzioni di "Ufficiale di Anagrafe". Si tratta di un gruppo di dipendenti selezionato e individuato in base a specifiche competenze e conoscenze possedute, in grado di svolgere le complesse attività richieste dai procedimenti di iscrizione anagrafica dei cittadini dell'Unione Europea, soprattutto nella fase di avvio delle attività conseguenti a tali nuove competenze derivanti dal D.lgs. n. 30 del 06/02/2007 e che hanno comportato effetti di vera e propria emergenza operativa per gli uffici demografici capitolini. Infatti i dipendenti titolari di delega sindacale per le funzioni di Ufficiale di Anagrafe in servizio nell'Ufficio Demografico dell'ex Municipio IX erano nel 2008 n. 26 (al netto di 2 dirigenti delegati – v. Allegato 1 delega del Sindaco Walter Veltroni RC16512 del 13/07/2007) e nel 2009 n. 31 (al netto di 3 dirigenti delegati – v. Allegati n. 2° RC 1168 del 13/06/2009 e n. 2b RC10133 del 02/09/2009 – n. 2c RC 11149 del 02/09/2009 e n. 2d RC16190 del 28/12/2009 – n. 2e RC10128 del 27/07/2009). I criteri di assegnazione delle pratiche da lavorare rientranti nel progetto di produttività prevedevano, inoltre, l'assegnazione dello stesso numero di pratiche a ciascuno dei partecipanti al progetto, senza distinzione nemmeno sul piano della maggiore o minore complessità delle stesse e l'obiettivo/prodotto correlato all'erogazione di tali somme è stato raggiunto. Del resto si tratta di somme derivanti da un contributo ai Comuni previsto dalla legge finanziaria del 2008 (L. n. 244/2007 art. 2 c. 11) per l'esercizio della competenza relativa all'iscrizione anagrafica dell'Unione Europea, di cui al D.lgs. n. 30/2007, di recepimento della direttiva 2004/38/CE, quantificate a seguito di un accordo sindacale del 28/07/2011, con nota prot. GB349261 del 21/08/2011 in stretta proporzione alle pratiche lavorate."*

Quanto al Municipio XI (ex XV) Arvalia Portuense – Unità organizzativa Socio Educativa Culturale Sportiva sul progetto di produttività ex D.lgs. 30/2007 (nota GB37091/2014), è stato precisato che: *"Il progetto di produttività dlgs 30/2007 non risulta aver erogato compensi a pioggia, ma risulta aver rispettato i parametri posti per la produttività in quanto trattasi dell'impegno di gruppo in modo selettivo (unicamente personale impegnato nelle attività anagrafiche) collegato al passaggio di adempimenti relativi all'iscrizione anagrafica di cittadini dell'unione Europea in adempimento di norme nazionali di recepimento di direttiva UE attribuite in forza di legge ai Comuni. Nell'ambito di Roma Capitale dette prestazioni sono state affidate agli uffici anagrafici municipali che, pertanto, hanno usufruito per queste attività di carattere straordinario ed in*

occasione dell'avvio delle competenze, di un progetto di produttività (con fondi erogati dal Ministero Interno) ad hoc correlato a prestazioni ulteriori e diverse da quelle ordinarie. Peraltro detto emolumento (in media € 500 lorde pro-capite per tre mesi) ha interessato esclusivamente il personale effettivamente preposto alle funzioni anagrafiche (n. 44) per almeno 40 ore nel periodo interessato (è risultata quindi esclusa una dipendente che non soddisfaceva questo requisito) con esclusione di tutti gli altri dipendenti del municipio (circa n. 580).".

La produttività collettiva e individuale

- **Produttività collettiva anno 2008**
- **Produttività collettiva anno 2009**

In questa parte della relazione ispettiva, dedicata alla produttività collettiva dell'Ente nelle annualità in epigrafe, viene affermato, nella sostanza e ancora una volta, che l'intero sistema sarebbe illegittimo, poiché poggiato su criteri di remunerazione "a pioggia". Viene detto che, dall'analisi di taluni atti di liquidazione estratti a campione, per entrambi gli anni, emergerebbe come *"i progetti invece di essere utilizzati per remunerare una maggiore attività lavorativa rispetto a quella ordinariamente svolta, siano stati appositamente costruiti per ripartire le somme a fronte dello svolgimento dell'ordinaria attività lavorativa"* (cfr. pag. 214 rel. isp.).

In realtà, anche alla luce di quanto detto, in via generale, in apertura di questa parte del documento sulle finalità incentivanti, di gruppo e di servizio, perseguite con le azioni destinate al sostegno della produttività, **occorre sottolineare come la suddetta osservazione venga preconconcettualmente svolta, in sede ispettiva, sulla sola scorta degli atti di liquidazione, senza cioè la previa analisi e verifica, da svolgere a monte, sui carichi di lavoro delle strutture interessate e sullo stato degli organici**, nonché sul generale andamento del *trend* di produzione dell'Ente, il quale – come si è avuto modo di dimostrare – è anche caratterizzato da buoni incrementi erogativi nonostante il calo degli organici. Non può essere la natura ordinaria delle attività incentivate, infatti, a impedire – di per sé – la sua remunerazione premiale accessoria, proprio perché la qualità e quantità della prestazione di un organico non può essere valutata in astratto, cioè senza prendere le mosse dalla previa verifica del suo stato e delle sue condizioni di partenza. Giova, allora, rammentare che il vigente CCNL, nel testo riportato in apertura del presente paragrafo e che nuovamente si riporta in questa sede, afferma che le risorse per la produttività *"sono finalizzate a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei **livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni** e di **qualità dei servizi istituzionali** mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato"*; su tale base, la disposizione prosegue stabilendo che è possibile *"erogare compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi, attraverso la corresponsione di compensi correlati **al merito e all'impegno di gruppo per centri di costo, e/o individuale**, in modo selettivo ..."*. Come si vede, **non è richiesto, in alcun passaggio, che siano svolti più servizi, o aumentati quantitativamente i prodotti o raggiunti altri obiettivi di incremento, in termini assoluti,**

delle quantità degli output, essendo invece auspicato che crescano i “livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e di qualità dei servizi istituzionali mediante la realizzazione di piani di attività anche pluriennali e di progetti strumentali e di risultato”; non v'è dubbio che i livelli di efficienza e di efficacia di cui si parla riguardino, come scritto espressamente nella norma, la qualità complessiva dei servizi istituzionali, cui correlare l'erogazione di premi “diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi”, laddove il miglioramento dei servizi non può essere letto solo in chiave (assoluta) di maggior quantità (più servizi/prodotti = premio), bensì in termini (relativi) di adeguata valorizzazione della resa degli organici, anche e soprattutto in periodi di crisi e di contenimento delle risorse, qualora gli stessi si mostrino in grado di garantire comunque quell'efficienza, cioè la capacità di non abbassare il livello di resa, almeno standard, dei servizi a fronte di un abbattimento delle risorse e, quindi, dei costi (in questo caso di personale). Efficienza che, in tale ottica, addirittura appare incrementata, dato l'abbattimento del costo unitario di personale per unità di prodotto, non solo dove la resa aumenta, ma anche dove, calando il personale, i prodotti restano invariati.

È questa – ci pare – l'ottica di lettura con cui affrontare l'analisi dei progetti di produttività collettiva del personale capitolino, non risultando altrimenti comprensibile la finalità di istituti che, dato il periodo di ristrettezze finanziarie e di contrazione degli organici, resterebbero completamente privi di senso incentivante. Non è credibilmente attuale, infatti, il perseguimento dell'attivazione continua di nuovi servizi o del costante ampliamento di quelli esistenti, essendo sfidante in sé – si vuole ribadirlo – anche solo l'obiettivo di garantire il mantenimento dei livelli minimi essenziali di prestazione richiamati dall'art. 117 della Costituzione, pur nella fase di crisi in atto, cui sarebbe miope non attribuire la dovuta valorizzazione.

Tali considerazioni, ad un'analisi più approfondita e non solo di superficie dei meri atti (finali) di liquidazione, sono estensibili a tutta l'attività d'incentivazione posta in essere dall'Ente nei periodi osservati. Nessun progetto è stato costruito ad arte, al solo scopo di remunerare ulteriormente la normale attività lavorativa, come dimostra, ad esempio, l'analisi del progetto della U.O. Comunicazione Istituzionale (tra gli altri esaminati a campione in sede ispettiva), i cui contenuti di sostanza sono del tutto in linea con il più ampio progetto che ha portato alla definizione delle regole di organizzazione e pubblicazione dei contenuti del portale dell'Ente. L'approccio innovativo consiste, a un'analisi dei contenuti che non si fermi – come si diceva – alla superficie, nel miglioramento delle prestazioni delle redazioni pagine WEB, in un'ottica di utilizzo avanzato di uno strumento, il portale istituzionale, allora non ancora in linea con le esigenze dei cittadini e già potenziale leva strategica per la definizione di interventi di ristrutturazione e ottimizzazione in tal senso. Il progetto presentava, quindi, i richiesti requisiti di miglioramento quali-quantitativo del servizio, oltre che di alta visibilità interna ed esterna, previsti dalla norma e confortati dalla successiva evoluzione del portale stesso. Come si vede, il premio è stato naturalmente e necessariamente legato, nel caso esemplificato, al risultato di innovazione assicurato dai gruppi di lavoro, nel pieno rispetto delle più volte ricordate norme di CCNL, senza che possa rilevare la mera ricerca di maggiori quantità di prodotto, di per sé del tutto prive di significato incrementale della qualità espressa.

La produttività collettiva del personale 2008 e 2009, quindi, deve ritenersi strettamente legata all'effettività della pianificazione operativa di ciascuna struttura, non potendosi ritenere assenti i risultati di maggiore efficienza ed efficacia che la norma contrattuale richiede, per la sola assenza di indicazioni incrementali (e assolute) dei prodotti e dei risultati.

Produttività di particolare valore strategico - Ufficio personale anno 2010

Con la sottoscrizione in data 22 ottobre 2009 del Contratto Collettivo Decentrato Integrativo per la ripartizione del fondo di sviluppo delle risorse umane e per la produttività anno 2008 - autorizzata dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 318 del 21 ottobre 2009 – si destinavano, fra l'altro, risorse alla realizzazione di un progetto di produttività correlato ad obiettivi qualificati come strategici dall'Amministrazione Capitolina e destinato agli Uffici del Personale.

Gli obiettivi del progetto erano correlati:

- a) all'inserimento di dati necessari per realizzare il recupero di somme corrisposte al personale e non spettanti a seguito della complessa e massiva attuazione di quanto previsto dall'art. 71, comma 1, del D.L. 112/2008 (convertito con modificazioni nella legge n. 133/2008);
- b) alla bonifica di informazioni più attinenti alla posizione giuridica dei dipendenti che, all'avvio dell'archivio giuridico informatizzato e in ragione dell'ingentissima quantità di personale capitolino, dovevano ancora trovare implementazione.

Detto progetto di produttività fu realizzato al termine di un lungo periodo di interventi straordinari volti alla soluzione del problematico avvio del nuovo sistema informativo dedicato alla rilevazione delle presenze del personale capitolino, reso operativo a partire da giugno 2007. Per risolvere le fisiologiche e rilevanti anomalie iniziali, via via riscontrate dopo l'avvio del nuovo modulo di rilevazione delle presenze, si era reso, infatti, necessario coinvolgere gli operatori degli Uffici del Personale in stretta collaborazione con il Dipartimento Risorse Umane, in una reiterata serie di interventi di bonifica/rettifica/inserimento di dati, di cui il progetto di produttività di cui trattasi rappresentava l'ultima, significativa e relevantissima fase.

Nelle intenzioni dell'Amministrazione, detto progetto di produttività mirava a conseguire risultati importanti, relativi alla corretta applicazione delle norme in materia di decurtazioni del salario accessorio correlate alle assenze per malattia, di cui al succitato art. 71, comma 1, del D.L. 112/2008, ma si collegava anche a molti altri complessi interventi, ripetutamente richiesti agli Uffici del Personale, che avevano consentito di evitare le dannose conseguenze derivanti dalle suddette numerose anomalie tecnico/procedurali riscontrate dopo la messa a regime del nuovo applicativo di rilevazione delle presenze (si citano, a titolo esemplificativo, le criticità collegate all'impostazione dei codici orari; l'abbinamento e il conteggio dei buoni pasto; il recepimento nel sistema informatico di regole contrattuali o di legge, per esempio, a tutela delle lavoratrici madri o dei lavoratori diversamente abili). A questo si aggiungeva, altresì, l'esigenza di disporre di dati

attendibili all'interno dell'archivio giuridico informatizzato del personale, con un intervento di bonifica diventato improcrastinabile.

L'impegno straordinario e responsabile del personale ha quindi consentito all'Amministrazione Capitolina di scongiurare gravissime criticità, altrimenti non evitabili e non rimediabili senza danno.

La mancata valutazione dell'apporto individuale di ciascun dipendente al conseguimento degli obiettivi programmati, contestata in sede ispettiva, non può quindi essere condivisa – atteso che, al contrario, l'Amministrazione nel programmare il progetto in questione – i cui obiettivi così come individuati e predeterminati risultano pienamente raggiunti – ha di fatto tenuto conto proprio del notevole e prezioso impegno assicurato in modo diffuso dal personale operante nel settore della gestione delle risorse umane.

Occorre considerare, peraltro, che il progetto in esame, i cui obiettivi erano stati programmati con determinazione dirigenziale n. 213 del 1° febbraio 2010, era un progetto di produttività “collettiva”, quindi mirato a premiare il merito e l'impegno di un “gruppo”, più una *performance* organizzativa che strettamente individuale, come previsto dalla legge. Ciò, ovviamente, perché si trattava di mettere a sistema e omogeneizzare l'operatività di decine di uffici decentrati (presso i Dipartimenti e i Municipi), in stretta e costante intesa e sinergia con gli uffici centrali del personale, deputati alla cura e alla regolazione generale dei processi di gestione e amministrazione delle risorse umane.

È di tutta evidenza che la variegazione e la quantità del personale capitolino comportano difficoltà di organizzazione e svolgimento dei processi e delle attività di amministrazione dei rapporti di lavoro difficilmente riscontrabili sull'intero territorio nazionale.

Appare evidente come una simile progettualità, concentrata nella specifica fase di attivazione e messa a regime di un così importante investimento, anche finanziario, non potesse che trovare adeguata incentivazione in capo al personale selettivamente individuato tra le sole professionalità formate e specializzate in materia, esattamente secondo i canoni di finalizzazione e differenziazione degli interventi di miglioramento organizzativo, tipicamente destinatari delle politiche di incentivazione della produttività previste dalla legge e dal contratto.

Non corrisponde al vero, pertanto, quanto rilevato in relazione ispettiva, sulla paventata distribuzione “a pioggia” delle risorse, poiché la presenza in servizio costituiva presupposto di accesso e proporzionamento agli incentivi, non oggetto della valutazione. Né può condividersi l'affermazione per la quale i provvedimenti di liquidazione conterrebbero mere clausole di stile sulla complessiva qualità del lavoro reso dai partecipanti, posto che la qualità stessa del lavoro di tutti sia da ritenersi rilevabile, nei processi caratterizzati dall'interconnessione e dall'interdipendenza del lavoro di ciascuno con le attività degli altri, nella filiera stessa degli adempimenti in cui la prestazione dell'uno si traduce tecnicamente nel presupposto del lavoro dell'altro, così come l'eventuale omissione di un adempimento produce sempre l'interruzione del processo, ciò che – se fosse avvenuto – avrebbe senz'altro determinato l'intervento dei responsabili e la rilevazione dell'inadempimento ai fini di una valutazione negativa, la cui assenza costituisce – invece – fatto auspicabile e normale in una sana organizzazione collettiva delle attività degli uffici.

Nel caso di specie, si trattava proprio di strutturare e condividere la messa in opera di un nuovo e complesso sistema di gestione del personale e la qualità del risultato di gruppo costituisce corretto presupposto per l'erogazione del "premio di produzione", salve rilevazioni di individuale difetto di impegno. Ciò è del tutto conforme a quanto previsto dal legislatore sulla valutazione sull'incentivazione dell'attività di gruppo, quale possibile oggetto di premialità collettiva.

Posta quindi la realizzazione piena del progetto e dei suoi obiettivi, in assenza di valutazioni negative di specifici partecipanti, non può accedersi alla presunzione di illegittimità delle conseguenti erogazioni premiali, le quali, anzi, costituiscono il giusto riscontro al conseguimento compiuto di quegli stessi relevantissimi risultati di gruppo.

Produttività B7 – C5 – D6 anni 2011 e 2012

Anche su tali progetti, in sede ispettiva, viene sostenuta l'erogazione a pioggia, nonché aggiunto – per questo specifico caso – che si tratterebbe di iniziative destinate a creare un'ulteriore opportunità remunerativa in capo a coloro che non potevano più progredire "orizzontalmente", per essere già inquadrati nella massima posizione economica della categoria di appartenenza.

Quest'ultima affermazione appare del tutto apodittica, poiché le finalità di incentivazione perseguite dalle vigenti disposizioni di legge e di contratto impongono di ricercare comunque, anche per il personale più professionalizzato che sia giunto al massimo del riconoscimento economico (di natura fondamentale) della carriera, strumenti di coinvolgimento nel miglioramento delle attività, essendo anzi sempre auspicabile che le risorse di più alta qualifica siano adeguatamente coinvolte nei processi di produzione.

Come rilevabile dalle apposite istruzioni del Dipartimento Risorse Umane (circolari GB/369217 del 01/12/2011, GB/375615 del 29/12/2011 e GB/72575 del 21/09/2012), il criterio di attribuzione dei premi di produttività in argomento, ai dipendenti interessati, si basava sull'elaborazione di specifici progetti e si è resa necessaria – all'uopo – l'individuazione, da parte di ogni Direttore di Struttura, di uno o più obiettivi in grado di rappresentare gli impegni più significativi e rilevanti dell'Unità Organizzativa di appartenenza di ciascun dipendente, come tali riconducibili agli atti di programmazione propedeutici alla definizione della DPO, nell'ambito del PEG di Struttura.

Pertanto, il conseguimento degli obiettivi, posti a cardine delle azioni e delle attività del personale coinvolto, ha costituito l'elemento fondamentale per l'erogazione dei compensi di cui si tratta. Alla scadenza del progetto, il Direttore Apicale di ogni struttura ha infatti proceduto alla valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi e del correlato apporto individuale dei dipendenti, sentiti i Dirigenti interessati. I dati relativi alle giornate di assenza hanno inciso marginalmente sull'erogazione degli stessi compensi, in quanto elemento predominante è stata la valutazione dell'attività svolta dai singoli.

Quanto, poi, al livello minimo di valutazione espresso (punteggio non inferiore a 66/100), basti richiamare l'attenzione su quanto detto più sopra in merito al principio di selettività nella corrente fase transitoria della

riforma, non ancora entrata a regime in termini di dettaglio valutativo individuale per effetto di specifiche norme di legge. Quindi, anche in questo caso, non si tratta di una distribuzione di compensi alla generalità del personale, bensì di un'erogazione basata su un sistema di valutazione, volto a premiare il merito e, quindi, il miglioramento dei servizi.

Conclusioni

In conclusione, gli strumenti di incentivazione della produttività, sia selettiva per determinati ambiti e strutture, che collettiva di Ente, sono stati attivati nel rispetto dei generali criteri contrattuali di selettività, secondo l'attuale assetto normativo, anche di legge. **La ratio d'incentivazione ricercata dalle norme non può presumersi tradita, infatti, per il solo fatto che non sussisterebbe una sufficiente graduazione dei "voti", ovvero dall'assenza di quote di personale escluso dai premi, atteso che l'attuale assetto normativo (come più sopra si è visto) non impone la classificazione della produttività per fasce di merito, né l'individuazione di personale comunque non meritevole di remunerazione accessoria, per espressa sospensione legale, fino a nuovi CCNL di rinnovo economico, delle relative norme di legge.**

Rileva, quindi, l'effettiva capacità degli strumenti di incentivazione di produrre efficacia ed efficienza dell'azione gestionale. **In merito, come si è dimostrato per tabulas, molti indicatori di risultato, anche in termini meramente quantitativi, aumentano sensibilmente nel quinquennio osservato (si vedano le tabelle sugli incrementi di performance nella varie aree di attività dell'Ente, quali riportate nell'ambito del § 4.1.1), nonostante il costante e rilevantissimo calo del personale e la crisi finanziaria in atto.**

Si ritiene, quindi, in conclusione, che i progetti esaminati non possano essere considerati forieri di spesa indebita, come sostenuto in sede ispettiva, essendo invece, tali esborsi, il giusto costo dell'investimento incentivante operato sulle sempre più scarse disponibilità organiche.

Punto 18 – (Pagg. 219-227)

Illegittimo riconoscimento al personale di Roma capitale di progressioni economiche orizzontali generalizzate e con effetto retroattivo

4.2.4.2 Le progressioni economiche orizzontali

In sede ispettiva si rileva che le progressioni orizzontali sarebbero state attribuite a tutti i potenziali beneficiari a prescindere dai risultati della valutazione ottenuta, non rispettando la finalità premiale dell'istituto, nonché che le stesse sarebbero sempre state attribuite con effetto retroattivo, privando l'ente dell'utilità consistente nel maggiore impegno lavorativo che il dipendente avrebbe potuto porre in essere, per ottenere il beneficio, avendo conoscenza del periodo di osservazione del suo lavoro.

L'analisi condotta in sede ispettiva prende in esame le procedure selettive svolte a tale titolo dall'anno 2000 in poi. Non può non rilevarsi, allora, come l'istituto abbia subito, nel lunghissimo lasso di tempo considerato, notevoli sviluppi interpretativi, nonché integrazioni disciplinatorie, sia contrattuali (nazionali) che legislative, di notevole rilievo, anche ai fini della presente analisi applicativa. Non v'è dubbio che, tra le integrazioni di maggior spicco, insistano quelle afferenti al grado di selettività, sia valutativa che quantitativa, dell'istituto medesimo, poste a regime, peraltro, solo negli ultimi anni (soprattutto con il CCNL del 2008 e il D.Lgs. n. 150/2009).

Al di là del minor grado di selettività delle prime applicazioni, molto risalenti nel tempo e difficilmente valutabili nella più recente attualità della gestione capitolina, è possibile, in realtà, rilevare un livello di selettività applicativa, il quale – nell'accezione corretta di quest'ultima alla luce delle disposizioni nel tempo vigenti e intervenute, come più sopra già specificata – appare sufficiente a integrare i principi e le logiche premiali della progressione orizzontale.

La stessa, infatti, poteva avvenire, prima del CCNL 11/4/2008, anche a intervalli di tempo assai brevi, poiché solo l'art. 9 di quel contratto ha imposto il requisito minimo di appartenenza biennale alla posizione economica di provenienza, ai fini del successivo passaggio economico di carriera. **Ciò nonostante, presso questo Ente, la progressione ha trovato infrequenti, per quanto importanti, applicazioni, essendo stato rispettato, tra l'una e l'altra, un intervallo di tempo sempre pluriennale, anche quando, per l'appunto, nessuna norma di CCNL lo imponeva.** Il requisito biennale, in tal modo, veniva ampiamente rispettato anche prima della sua previsione contrattuale e valeva ad assicurare ampi periodi di osservazione del lavoro del personale, ai fini della valutazione da svolgere.

Tali considerazioni valgono, a ben guardare, anche a fornire risposta alla contestazione sul coinvolgimento "in forma generalizzata" di quasi tutti i dipendenti. Non v'è dubbio, in proposito, che l'istituto di cui si tratta abbia il fine di radicare, in capo ai beneficiari, miglioramenti stabili della retribuzione e che, pertanto, lo stesso debba essere impiegato con la dovuta tempificazione. L'analisi condotta in sede di ispezione, peraltro, viene conclusa con una presunzione di non regolarità delle scelte dell'Ente, dovuta proprio a detta generalità partecipativa dei dipendenti, pur in presenza, almeno a regime nel periodo dal 2007 in poi, di un misurato *mix* di elementi di valutazione, bilanciati tra il grado di esperienza acquisita e di formazione individuale, nonché di una **valutazione sulla qualità e quantità del lavoro svolto dal dipendente tramite la compilazione di schede di valutazione redatte dai dirigenti (vertenti, queste ultime, sull'impegno e la qualità delle prestazioni svolte, la capacità di gestione dei processi di lavoro, l'iniziativa personale e la capacità di proporre soluzioni innovative e/o migliorative dell'organizzazione del lavoro, le conoscenze professionali, etc. ...).**

Non sussiste, allora, una violazione delle regole dettate in materia di merito professionale, poiché l'Ente ha assicurato la valutazione specifica di ciascun dipendente, mediante appositi criteri di giudizio. L'ampia partecipazione alla procedura, poi, non può, di per sé, inficiare il valore del processo valutativo individuale e, quindi, la valenza comunque selettiva della procedura medesima, data l'esigenza di acquisire un punteggio complessivo minimo derivante dalla sommatoria di numerosi elementi di misurazione, comunque afferenti –

come si diceva – all'esperienza acquisita, alla preparazione, alla formazione e alla partecipazione quali-quantitativa al lavoro, del tutto coincidenti con quelli previsti dall'apposito art. 5 dell'ordinamento professionale del comparto (CCNL 31/3/1999), disciplinante l'istituto in parola.

Si consideri, al riguardo, che un consistente numero di dipendenti comunali è in possesso di una qualificazione culturale più elevata di quella richiesta per la categoria di inquadramento, spesso caratterizzata dal possesso di titoli di studio superiori e di alta specializzazione, elementi – questi – che devono trovare adeguata valorizzazione proprio ai sensi di quanto previsto dall'appena rammentata disposizione contrattuale, ove si legge che l'accesso alla progressione deve anche tenere conto di criteri di giudizio correlati *“alle prestazioni rese con più elevato arricchimento professionale, anche conseguenti ad interventi formativi e di aggiornamento collegati alle attività lavorative ed ai processi di riorganizzazione, all'impegno e alla qualità della prestazione individuale”*.

Invero, un divieto espresso di coinvolgere la generalità del personale nelle progressioni orizzontali è stato sancito, per legge e per la prima volta, solo alla fine del 2009, dalla c.d. “riforma Brunetta”, approvata – in attuazione della legge-delega n. 15/2009 – con D.Lgs. n. 150/2009, il cui art. 23, al comma 2, prescrive innovativamente – e in applicazione di più stringenti logiche di differenziazione del merito – che *“le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione”*. Ora, è di tutta evidenza come tale disposizione evidenzia l'intento del legislatore, peraltro successivo al periodo osservato, di non permettere di attivare ancora percorsi di carriera economica destinati alla generalità dell'organico in servizio, ciò che dimostra la legittimità degli stessi, ferma restando la procedura selettiva di valutazione, nel periodo antecedente all'entrata in vigore della riforma.

Ciò posto, è in realtà anche rilevante sottolineare come l'istituto in parola sia stato nuovamente attivato, dopo la prima procedura del 2000, solo nell'anno 2004, indi nel 2007, prima di essere posto a regime, per un'ulteriore quantità di dipendenti non corrispondente alla totalità dell'organico, nel biennio 2008/2009. Non v'è alcun dubbio, allora, sul fatto che l'Ente non abbia intensificato temporalmente l'applicazione dell'istituto in parola, ritenendo opportuno dilazionarne l'impiego nel tempo, senza “abituare” i dipendenti a fruire delle risorse disponibili in modo stabile e definitivo, ciò che produrrebbe il rischio di generare una minor tensione al risultato individuale e di gruppo. A ben vedere, una periodicità pluriennale è del tutto in linea con la *ratio* stessa dell'istituto, mirata a premiare stabilmente i dipendenti non con frequenza, bensì dopo periodi apprezzabili di costante impegno e di buon lavoro. Va da sé che una tale scelta non possa che produrre, quale comprensibile e giusto corollario, l'apertura di quella specifica e non frequente opportunità di crescita economica a quantità rilevanti di dipendenti, sia perché il lasso di tempo tra una procedura e l'altra fa acquisire il requisito di partecipazione ai più (con ogni conseguente e legittima aspettativa di diffusa partecipazione), sia perché l'inversa opzione di far partecipare meno dipendenti per volta, ma con più frequenza temporale, oltre a produrre – nei fatti – la medesima massa di partecipanti a regime, penalizzerebbe le finalità dell'istituto, il quale, per quanto selettivo, non può essere impiegato senza che

l'opportunità stessa venga periodicamente offerta a tutti coloro che si siano impegnati con diligenza, in applicazione del principio di imparzialità di trattamento che deve essere applicato al personale pubblico. **Inoltre, è anche evidente che l'aspettativa legittima di poter fruire della progressione in tempi non ristretti tende ad assumere, essa stessa, valenza fortemente incentivante, costringendo il personale a condotte stabilmente qualitative negli anni.** Una più frequente applicazione, per quanto non illegittima in sé, produrrebbe effetti di minor tensione e dovrebbe, questa volta sì, trovare una più forte limitazione quantitativa nelle opportunità di positivo sbocco della valutazione. In altre parole, **più è dilatato il tempo di attivazione delle progressioni, più è necessario allargare la platea dei possibili interessati, i quali non svilupperebbero altrimenti sufficiente aspettativa alla partecipazione, ferma restando, ovviamente, la selettività valutativa posta a garanzia del principio del merito.**

Alla luce delle considerazioni svolte, pertanto, **il procedimento selettivo posto in essere dall'Ente appare, anche nel suo sviluppo temporale, conforme alle regole dettate dalle norme a quel tempo vigenti, nonché alle finalità attribuite dal CCNL all'istituto di cui si tratta, almeno sino all'emanazione delle norme di legge che hanno imposto di riservare i passaggi economici a una quantità limitata di personale, comunque successive.**

Quanto detto appare assai rilevante anche ai fini della replica ai rilievi svolti in merito alla **contestata retroattività delle progressioni economiche**, che produrrebbe sicuro danno *“privando l'ente dell'utilità consistente nel maggior impegno lavorativo che il dipendente avrebbe potuto porre in essere per ottenere il beneficio”*.

Più sopra si è già avuto modo di affermare che l'infrequenza delle progressioni, dal 2000 in poi, ha – già di per sé – sicuramente mantenuto viva, nel personale, la giusta tensione ai risultati. Ora occorre aggiungere che la stessa *ratio* dell'istituto è costituita – incontestabilmente – dall'obiettivo di premiare stabilmente il personale meritevole, mediante un incremento stabile della retribuzione fondamentale. Come si vede, **è proprio l'acquisizione stabile di professionalità che motiva la crescita retributiva fondamentale, la quale non avrebbe alcun senso a fronte di obiettivi annuali.** I dipendenti, in altre parole, al contrario di quanto affermato in sede ispettiva, sanno di dover sempre lavorare con impegno e qualità, poiché sottoposti a un sistema di valutazione predeterminato, anche per le progressioni orizzontali, il quale, ancor prima della riforma recata dal D.Lgs. n. 150/2009, era previsto dall'art. 6 del CCNL del 31/3/1999, ove si legge: *“In ogni ente sono adottate metodologie permanenti per la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti, anche ai fini della progressione economica di cui al presente contratto ...”*. I contratti decentrati normativi dell'Ente hanno sempre recato il sistema di valutazione ai fini della progressione economica; pertanto, sostenere che i dipendenti devono essere “preavvisati” costituisce, anzi, la negazione stessa di quella *ratio*, secondo la quale il personale è comunque tenuto a svolgere al meglio le proprie prestazioni, ben potendo accadere che il reperimento e la destinazione, allo scopo di cui si tratta, delle risorse decentrate risulti tradivo rispetto alla decorrenza, anche perché la fisiologia delle dinamiche di negoziazione (anche nazionale) non sempre consente tempestività d'intervento sulla finalizzazione delle risorse disponibili.

In ogni caso, non pare possibile affermare – come viene fatto in sede ispettiva – che il maggior impegno del personale potrebbe conseguire solo all’aspettativa di poter progredire orizzontalmente in carriera. Al di là del fatto che anche altre sono le leve dell’incentivazione al lavoro (indennità varie, acquisizione di titoli di merito per l’attribuzione di incarichi di responsabilità, premi per il risultato della *performance* periodica, etc. ...), **detta affermazione non può certo valere a richiedere al dipendente una migliore prestazione solo a fronte dell’opportunità di ottenere un incremento economico stabile, poiché, così opinando, il corrente blocco delle progressioni (art. 9, comma 21, D.L. 78/2010 e successiva proroga di cui al D.P.R. n. 122/2012) varrebbe a “normalizzare” le prestazioni lavorative proprio nella fase in cui occorre chiedere maggiori prestazioni a fronte della crisi finanziaria in atto e della correlata limitazione del *turn over*. Il dipendente pervenuto nella massima posizione di scorrimento orizzontale, poi, non avrebbe più alcun motivo di impegnarsi.** In realtà, le leve dell’incentivazione sono più d’una, come si diceva (**tra le quali anche il coinvolgimento in progetti specifici di produttività del personale pervenuto in tali posizioni di massimo sviluppo economico, che si è difeso al § 4.2.4.1),** cosicché **la retrodatazione degli effetti economici, beninteso a valere su risorse disponibili per competenza (e per il futuro) sulle annualità interessate, nulla sposta sul merito dell’istituto e sulle aspettative valutative e retributive dei dipendenti, il cui impegno non nasce solo con il preannuncio della procedura selettiva, bensì con la costante consapevolezza che il sistema programmatico e valutativo è sempre volto a osservare le prestazioni del personale nel tempo, ai fini dei periodici effetti, anche economici, sulle singole posizioni lavorative.**

Assiste quanto esposto, del resto, **un relevantissimo passo della pronuncia della Corte di Cassazione già citata al § 4.2.4 (Sez. Lav., n. 240/2012),** ove si legge, proprio in tema di progressioni in carriera, quanto segue: “Quanto, poi, alla asserita incompatibilità della previsione del contratto integrativo ..., che ha stabilito la decorrenza giuridica ed economica delle riqualificazioni dalla data di pubblicazione del bando, con i vincoli posti dalla contrattazione collettiva nazionale, ed in particolare con la riserva a quest’ultima della materia del trattamento economico e normativo dei dipendenti, deve osservarsi come neanche per tal parte la decisione impugnata riesca ad individuare ragioni idonee a giustificare l’illegittimità del bando, in particolare per l’asserita violazione del principio di competenza che regola i rapporti fra il contratto collettivo nazionale e quello di livello decentrato. Prevede l’art. 40 comma terzo del decr. leg. n. 165 del 2001 (nel testo vigente anteriormente alle modifiche apportate dal decr. leg. n. 150 del 2009 ed applicabile, nella fattispecie, *ratione temporis*) che “... La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. Le pubbliche amministrazioni non possono sottoscrivere in sede decentrata contratti collettivi integrativi in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate.”. **In tal contesto, la corte territoriale ha ritenuto di individuare nella previsione dell’art. 45 comma primo dello stesso decreto n. 165, che prevede che “il trattamento economico fondamentale ed accessorio è definito dai contratti collettivi”, e, più in particolare, nel principio, che da tale norma deriverebbe, di necessaria**

corrispondenza fra l'inquadramento contrattuale dei lavoratori, le mansioni agli stessi richieste ed il corrispondente trattamento economico, le ragioni della nullità della clausola del contratto collettivo integrativo in punto di decorrenza delle procedure di riqualificazione e del corrispondente riconoscimento del trattamento giuridico ed economico. E' agevole, tuttavia, osservare che i vincoli richiamati dalla norma non possono che essere vincoli specifici, connessi a specifiche materie e ad ambiti di disciplina espressamente esclusi dalla contrattazione collettiva nazionale e riservati a quest'ultima, laddove, invece, la norma dell'art. 45 si limita ad introdurre una riserva di regolamentazione collettiva in materia di trattamento economico dei pubblici dipendenti e le disposizioni del contratto collettivo ... non prevedono alcun limite espresso nella materia in esame ed anzi demandano alla contrattazione integrativa la disciplina della progressione economica all'interno dell'area, legittimando la stessa ad intervenire per la "determinazione dei criteri generali per la definizione delle procedure per le selezioni ...". E ciò anche a non considerare che il principio della normale coincidenza fra la data di inizio dell'attività lavorativa e il riconoscimento del relativo trattamento non risulta puramente speculare alla posizione del personale che sia già dipendente dell'amministrazione e che pur acceda alla superiore posizione economica per effetto di concorso interno, **ben potendo la retrodatazione degli effetti trovare, in questi casi, giustificazione in particolari valutazioni di tipo organizzativo relative alle posizioni di lavoro legittimanti la partecipazione al concorso ed all'esigenza di assicurare la parità di trattamento dei dipendenti positivamente selezionati, indipendentemente dai tempi di definizione delle relative procedure.**"

Per quanto espresso, si ritiene che le procedure di progressione orizzontale attuate nell'Ente siano conformi alle norme che nel tempo ne hanno retto la disciplina.

Punto 19 – (Pagg. 227-228)

Illegittimo inserimento nel fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività delle risorse previste dall'art. 32, comma 7, del CCNL 22.1.2004, per finanziare istituti diversi da quello delle alte professionalità

4.2.4.3 Le risorse destinate al finanziamento delle alte professionalità

In sede di relazione ispettiva viene affermato che le risorse finanziate, sul fondo, ai sensi dell'art. 32, comma 7, del CCNL 22/1/2004, non sarebbero state destinate alle loro specifiche finalità, che si affermano coincidenti con la valorizzazione delle "alte professionalità"; sarebbero state riassegnate, invece, ai residui annuali, per mancato utilizzo a quei fini, indi destinate ad altri scopi, in modo quindi illegittimo, dato il vincolo di destinazione recato da detta norma. Viene anche detto che, a specifica domanda rivolta agli uffici dell'Ente sulla sussistenza o meno di posizioni di "alta professionalità", sarebbe stata fornita risposta negativa.

Per ben comprendere i tratti della questione, occorre chiarire l'assetto normativo che caratterizza la tipologia in parola di posizioni organizzative. La generica qualificazione di "alta professionalità", infatti, è utilizzata, in seno al contratto, per inquadrare più fattispecie. Il comma 7 dell'art. 32 di cui sopra, in particolare, prevede che la percentuale di incremento ivi prevista sia destinata al finanziamento della disciplina dell'art. 10 dello stesso CCNL del 2004, nel cui ambito **il concetto di "alta professionalità" viene ripartito in due distinte tipologie d'incarico**. Vi si legge, infatti, che la valorizzazione di detta professionalità deve avvenire nell'ambito dell'originaria disciplina delle posizioni organizzative, quale recata dall'art. 8 del CCNL 31/3/1999, che detto art. 10 si limita a meglio specificare nei contenuti, limitatamente alle posizioni di tipo b) e c) previste da quella norma, anche mediante l'ampliamento dei termini economici dell'istituto.

In particolare:

- l'art. 8 del CCNL 31/3/1999 stabilisce che tali incarichi richiedono:

"a) (...)

*b) lo svolgimento di attività con **contenuti di alta professionalità e specializzazione correlate a diplomi di laurea e/o di scuole universitarie e/o alla iscrizione ad albi professionali**;*

*c) lo svolgimento di **attività di staff e/o di studio, ricerca, ispettive, di vigilanza e controllo caratterizzate da elevate autonomia ed esperienza**".*

- Il comma 2 dell'art. 10 suddetto, a sua volta, prevede poi che gli incarichi su dette posizioni siano conferibili:

*"a) Ipotesi comma 1, lett. b) dell'art. 8 citato: per **valorizzare specialisti portatori di competenze elevate e innovative, acquisite, anche nell'ente, attraverso la maturazione di esperienze di lavoro in enti pubblici e in enti e aziende private, nel mondo della ricerca o universitario rilevabili dal curriculum professionale e con preparazione culturale correlata a titoli accademici** (lauree specialistiche, master, dottorati di ricerca, ed altri titoli equivalenti) anche, per alcune delle suddette alte professionalità, da individuare da parte dei singoli enti, con abilitazioni o iscrizioni ad albi;*

*b) Ipotesi comma 1, lett. c) dell'art. 8 citato: **per riconoscere e motivare l'assunzione di particolari responsabilità nel campo della ricerca, della analisi e della valutazione propositiva di problematiche complesse di rilevante interesse per il conseguimento del programma di governo dell'ente**".*

Come si vede, il finanziamento di cui si tratta è destinato a due possibili scopi, tra cui l'istituzione e l'attivazione di posizioni di *staff*, così come descritte nella let. c) dell'art. 8 dell'ordinamento professionale e ulteriormente specificate nella let. b) dell'art. 10 del CCNL del 2004, la cui adeguata professionalizzazione viene definita e prevista dalle regole stabilite – in quella cornice disciplinatoria nazionale – da ciascuna singola Amministrazione del comparto nell'esercizio della propria autonomia negoziale.

Orbene, come rilevabile dagli appositi provvedimenti, Roma Capitale ha attivato sin dall'anno 2007 e nell'ambito dell'area delle posizioni organizzative, non solo ruoli tipicamente direttivo/gestionali (let. a) del ridetto art. 8), bensì anche ruoli destinati espressamente a dette finalità di alto supporto (*staff*) alle funzioni sia di indirizzo e di governo, che di direzione apicale dell'Ente e delle strutture.

A regime, dall'anno 2011, risultano infatti attivate le seguenti posizioni organizzative di *staff* e di supporto, esattamente riconducibili alle funzioni stabilite dalle norme di cui si tratta:

P.O. di staff e di supporto	fascia A	fascia B
P.O. di Staff	46	37
P.O. di Supporto agli Organi e all'Amministrazione	44	10
P.O. Staff Politici	31	0
totali P.O. per fascia	121	47
spesa di una P.O. compresa quota risultato	12.911	10.329
totale spesa per fascia	1.562.231	485.463
totale spesa P.O. staff e supporto	2.047.694	

Non è revocabile in dubbio, quindi, che tali posizioni organizzative siano espressamente destinate alle loro finalità istitutive, ciò che risulta – del resto – facilmente comprensibile alla luce dell'assai complessa e diffusa articolazione direzionale della Capitale, sui quadri sia politico-istituzionali, che alto-direzionali.

La spesa di cui sopra, poi, supera quella finanziata con la norma di cui si tratta, a valere – residualmente – sulla parte stabile del fondo e, in particolare, sulla quota destinata alle posizioni organizzative, ciò che appare del tutto legittimo ai sensi di CCNL, ove si prevede che la quota aggiuntiva dello 0,20% del monte salari 2001, di cui si tratta, integri proprio le risorse stabili di cui al comma 2 del ridetto art. 32 del CCNL del 2004, certamente destinabili, tra le altre possibili finalità, alle posizioni organizzative e, nel loro ambito, a qualsivoglia tipologia delle stesse, tra quelle previste dalle sopra riportate norme contrattuali. Ciò che conta è che l'importo dello 0,20% del monte salari 2001 sia destinato alle posizioni di cui si tratta, **anche di staff e di supporto**.

Orbene, l'importo complessivo annuo di € 1.136.784,84 (0,20% del monte salari 2001) viene senz'altro speso per dette specifiche finalità di *staff* e di supporto, del tutto conformi al dettato normativo, poiché la spesa delle stesse ne copre abbondantemente la consistenza, andando a "pescare", legittimamente e per il residuo necessario, nelle altre ordinarie risorse stabili del fondo.

Il finanziamento di cui si tratta, pertanto, appare del tutto legittimo, essendo regolarmente destinato alle sue edittali finalità contrattuali.

Punto 20 – (Pagg. 229-254)

Illegittimità varie in materia di compensi al personale dell'Ente

4.2.4.4 I compensi a carattere indennitario

Nella relazione ispettiva, in merito ai compensi a carattere indennitario erogabili ai dipendenti, si afferma che la relativa materia sarebbe “*assoggettata ad un principio di rigida tipicità (ricavabile dagli articoli 2, commi 2 e 3, e 45 del D.Lgs. n. 165/2001)*”, in base al quale sarebbe fatto divieto, agli enti locali, di attribuire al proprio personale indennità o emolumenti di vario genere diversi da quelli specificamente previsti, *in primis*, dalla contrattazione nazionale e, in seconda battuta, da eventuali disposizioni di carattere legislativo. Ciò con riferimento a quanto previsto dall'art. 4, comma 5, del CCNL 1/04/1999, ai sensi del quale: “*I contratti collettivi decentrati integrativi non possono essere in contrasto con vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o comportare oneri non previsti rispetto a quanto indicato nel comma 1, salvo quanto previsto dall'art. 15, comma 5, e dall'art. 16. Le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate.*”.

In realtà, come già diffusamente ricordato *supra*, nel § 4.2.4, nella parte dedicata ai principi di utilizzo del fondo (cui si fa quindi rimando), la sistematica e compiuta lettura delle disposizioni citate in sede ispettiva è stata fornita, risolutivamente, dalla Corte di Cassazione, la quale – giova riportarlo di nuovo in questa sede – ha sancito a chiare lettere che “*Nell'ambito del pubblico impiego, il principio per cui la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali implica che tali limiti abbiano carattere di specificità e siano connessi a specifiche materie ed ambiti di disciplina espressamente esclusi dalla contrattazione collettiva nazionale e riservati a quest'ultima, non potendosi, invece, desumere da precetti a contenuto generale, quale l'art. 45 comma primo, del decr. leg. n. 165 del 2001, che prevede una riserva di regolamentazione collettiva per la determinazione del trattamento economico fondamentale ed accessorio dei pubblici dipendenti.*” (Cass. Civ. Lav., n. 240/2012).

Giova sintetizzare, ai presenti fini, i principi dettati dalla Suprema Corte in materia:

- a) i poteri discrezionali o valutativi che sono riconosciuti al datore di lavoro pubblico si collocano sempre sul piano del regime di diritto comune e costituiscono espressione di "potere privato", e non anche di discrezionalità amministrativa, risultando censurabili (solo) in conformità a criteri di adeguatezza e ragionevolezza;
- b) l'obiettivo della valorizzazione della contrattazione di secondo livello costituisce uno dei punti qualificanti del nuovo accordo quadro di riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009, quale strumento per migliorare la produttività e l'efficienza del lavoro pubblico, nonché, da ultimo, della riforma attuata col decreto n. 150 del 2009, anch'essa mossa dall'esigenza di migliorare l'efficienza e la produttività dei servizi pubblici;

- c) il legislatore ha confermato una serie di limiti che risultano connaturali alla natura integrativa stessa della contrattazione di secondo livello e non ingenerano, pertanto, alcuna contraddizione rispetto ad una interpretazione dei relativi ambiti secondo opzioni coerenti con il **riconoscimento, attraverso la contrattazione decentrata, delle peculiarità organizzative e gestionali proprie delle molteplici amministrazioni pubbliche.**

Come si è già detto al § 4.2.4, quindi, **la contrattazione decentrata integrativa non può essere preconceputamente ridotta a mero adempimento attuativo di soluzioni preconfezionate dal CCNL,** pena il suo totale svilimento e, insieme, la rinuncia a “occupare” doverosamente gli ambiti disciplinatori decentrati che, come vuole la Corte di Cassazione, costituiscono invece, proprio alla luce della riforma del lavoro pubblico, la chiave di gestione delle peculiarità e specificità di ciascuna amministrazione.

Non necessariamente, quindi, qualsiasi istituto di genesi decentrata può ritenersi presuntivamente illegittimo, per il solo fatto di non trovare immediata assimilazione con quelli previsti dal CCNL, dovendo piuttosto rispondere al principio di rispondenza del salario all'effettività delle prestazioni, fermo restando, ovviamente, il limite delle risorse disponibili e della conformità delle scelte operate agli obiettivi di sostegno dell'operatività delle strutture e alla costante erogazione dei servizi.

Lo stesso principio di differenziazione non riguarda, infatti, solo gli aspetti valutativi dei progetti di produttività, bensì anche – e prioritariamente – la diversificata esposizione a fattori di responsabilità, rischio e disagio, come prescritto – con riferimento alla contrattazione collettiva di tutti i livelli – dall'art. 45, commi 2 e 3, del D.Lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii., ove si legge: “2. *Le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti ... **parità di trattamento contrattuale** e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi.* 3. *I contratti collettivi definiscono, in coerenza con le disposizioni legislative vigenti, trattamenti economici accessori collegati: a) alla performance individuale; b) alla performance organizzativa con riferimento all'amministrazione nel suo complesso e alle unità organizzative o aree di responsabilità in cui si articola l'amministrazione; c) **all'effettivo svolgimento di attività particolarmente disagiate ovvero pericolose o dannose per la salute.**”.*

Il principio, del resto, risulta chiaramente evincibile da quanto recato dalle norme fondamentali, dettate per tutto il pubblico impiego, dal relativo Testo Unico (D.Lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii.), nel cui art. 7, comma 5, si legge: “*Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese.*”, con ciò confermandosi, *a contrariis*, che **il riconoscimento retributivo accessorio è sempre dovuto a fronte dell'effettività di obiettivi differenziali tra una prestazione e l'altra.**

Occorre, quindi, (anche questo è già stato detto più sopra) regolare equamente le aspettative retributive accessorie proprie di tutti i dipendenti, avendo cura di distinguere le differenti natura e complessità di ciascun ruolo professionale, posto che, all'interno di ciascuna categoria e profilo d'inquadramento, insistono – per la totalità del personale che vi appartiene – una determinata attesa di resa lavorativa da parte del datore di lavoro, da un lato, e di riconoscimento economico da parte dei lavoratori, dall'altro.

Si è anche già ricordato, peraltro, come tali principi e disposizioni non possano sostenere la conformità di qualsivoglia istituto decentrato ai principi di legge e di contratto, soprattutto quando parti della disciplina appaiano bisognose di adeguamento e aggiornamento. Nel prosieguo, pertanto, si provvede a dare riscontro ai numerosi rilievi formulati, sull'utilizzo del fondo, in sede ispettiva, con l'intento di verificare l'effettivo collegamento delle indennità e dei premi a reali differenziali d'esposizione a disagio, rischio e responsabilità.

Le indennità atipiche corrisposte al personale (pag. 229 rel. isp.)

Sotto questo titolo, viene contestata l'applicazione di indennità ritenute atipiche, cioè non previste dal CCNL e dalla legge, come tali ritenute illegittime.

Come si diceva, peraltro, la stessa Corte di Cassazione ha posto in chiaro come le singole amministrazioni (meglio lo si vedrà *infra*, anche in tema di *disagio lavorativo*) vantino, per legge, un **ampio margine di negoziazione integrativa, di diritto comune**, esattamente volta a consentire gli adattamenti delle discipline indennitarie e d'incentivazione del lavoro alla loro *mission* istituzionale, nonché alle connesse – e a questa strumentali – esigenze funzionali, organizzative ed erogative; margine, questo, da colmare proprio attraverso la contrattazione decentrata, in un regime che la Corte esclude da quello proprio del diritto amministrativo, mediante l'introduzione di misure di adattamento ai contesti, da tradurre, ovviamente, in forme di riconoscimento economico delle differenziate caratteristiche di ciascuna professionalità, in relazione al contesto in cui deve esprimersi.

Non può sussistere, pertanto, alcuna rigida tipizzazione degli strumenti indennitari, nemmeno da parte del CCNL, poiché ciò violerebbe la natura stessa (privatizzata) della gestione del lavoro pubblico; ne costituisce prova inconfutabile – giova ribadirlo – quanto affermato dalla Suprema Corte, la quale ha infatti escluso che le espressioni generali impiegate dal legislatore della riforma (per le quali la contrattazione collettiva integrativa si svolge **sulle materie e nei limiti** stabiliti dai contratti collettivi nazionali) possano rappresentare precetti di natura specifica, **con ciò escludendosi in radice che particolari istituti di genesi decentrata possano essere affetti da illegittimità (financo da nullità) per il solo fatto di non essere espressamente e specificamente previsti in sede di CCNL, come sostenuto, invece, in sede ispettiva.**

La possibile illegittimità di ciascuno di detti istituti, pertanto, ben lungi dal poter essere risolutivamente presunta per la sua atipicità, deve essere indagata caso per caso, soprattutto in relazione all'oggetto stesso del trattamento indennitario e alla relativa distinguibilità dalle voci accessorie già previste dal CCNL.

Orbene, i trattamenti accessori analizzati in sede ispettiva sotto la voce "indennità atipiche" vengono tra loro accomunati proprio in forza di detto "comune denominatore", cioè la contestata, ma in realtà non necessariamente illegittima – atipicità dei relativi istituti. Non a caso, infatti, si tratta di voci assai diverse tra loro, le cui finalità possono risultare – o meno – non sorrette dall'ordinamento. Devono, quindi, trovare distinta verifica in questa sede.

Esse sono:

- a) l'indennità per servizio esterno;
- b) l'indennità per servizi in fascia di "semi-notte" (Polizia Locale);
- c) le indennità di manutenzione divise e vestiario.

Quanto ad a) e b) – servizio esterno e semi-notte

Tali indennità sono direttamente legate allo svolgimento delle funzioni tipiche di Polizia Locale, diversamente da quella di cui alla let. c) di cui sopra. Delle stesse, quindi, **si ritiene necessario trattare nella successiva parte dedicata alle indennità di disagio**, cui si fa rimando.

Quanto a c) – Vestiario

Le verifiche condotte in sede ispettiva, al riguardo, pongono l'accento sulla sostenuta illegittimità della disposizione indennitaria in questione, che sarebbe frutto di una decisione dell'Ente non supportata da alcuna norma di legge.

Ebbene, la questione si può includere nell'alveo dell'autonomia negoziale privatistica della Pubblica Amministrazione, riconosciuta a chiare lettere dalla giurisprudenza di legittimità – sulla base, in effetti, di quanto più volte ribadito più volte dalla Consulta – laddove si legge: *“Del resto resta superata quella distinzione ontologica fra lavoro pubblico e privato che costituisce l'effetto portante della riforma, che limita la riserva di potestà normativa alla “configurazione strutturale” degli apparati e devolve la residua regolamentazione alle fonti privatistiche, nell'ambito di un “equilibrato dosaggio di fonti regolatrici” ritenuto idoneo a coniugare nel suo complesso l'efficienza ed il buon andamento con la conservazione del necessario valore dell'imparzialità dell'azione amministrativa”* (Cass. n. 240/2012).

Invero, l'indennità di cui si discute è prevista dal CCDI del 18 ottobre 2005, segnatamente dall'art. 182, il quale espressamente rimanda all'art. 11 del Regolamento Professionale del Corpo di Polizia Municipale. Per un quadro normativo completo si deve fare riferimento, altresì, alla Legge quadro sull'Ordinamento della Polizia municipale (Legge n. 65/1986), la quale rimanda l'argomento, a sua volta, all'autonomia normativa regionale; la Legge regionale n.1/2005, in merito, prevede (all'art. 15, comma 3) che, nell'apposito regolamento di attuazione, siano inserite disposizioni speciali riguardanti uniformi e strumenti di tutela della Polizia Locale della capitale, **“in considerazione del ruolo di Roma, sancito dall'art. 144, comma terzo della Costituzione”**.

Ciò posto, deve rilevarsi come la legittimazione dell'erogazione in questione non sia certamente argomento di facile risoluzione. Prova ne sia la giurisprudenza a riguardo, a cominciare dalla pronuncia della Corte dei Conti citata dalla stessa relazione ispettiva *“a riprova della illegittimità di una simile erogazione”* (Corte Conti, Sezione III, App., n. 141/2004). Ebbene, è nella stessa citata sentenza che si legge a chiare lettere: *“In tale*

contesto, ed ai fini della soluzione della presente controversia, va precisato che non viene in rilievo in questa sede la problematica relativa alla legittimità o meno dell'erogazione di cui si tratta, ma solo la natura, quiescibile o meno, dell'erogazione medesima". Natura su cui, peraltro, **la stessa Corte dei Conti in precedenti pronunce si era espressa in senso diametralmente opposto**: "Può essere utile ricordare a questo punto, a puro titolo esemplificativo, l'avvenuto riconoscimento della natura pensionabile – ad opera della giurisprudenza di questa sezione – di taluni assegni e indennità quali: [...] **l'indennità di vestiario, in relazione all'uso obbligatorio della divisa, per i vigili urbani**" (Corte Conti, Sez. III giurisdizionale, 2 maggio 1990).

Entrando nel merito della questione, la giurisprudenza costante ha sottolineato, sul punto, come l'Amministrazione debba mettere in atto tutto ciò che è nelle proprie possibilità per arginare i rischi insiti nel compimento di determinate mansioni lavorative. Nella fattispecie, il diritto alla salute, sancito come primario e assoluto dalla nostra Carta Costituzionale all'art. 32, viene garantito dalle Amministrazioni mediante la messa in opera di condotte che impediscano l'insorgenza e il diffondersi di possibili infezioni. Ciò dovrà sussistere "non solo nel momento di consegna degli strumenti stessi, ma anche durante l'intero periodo di esecuzione della prestazione lavorativa". Ne consegue che "essendo il lavaggio indispensabile per mantenere gli indumenti in stato di efficienza, esso non può non essere a carico del datore di lavoro, quale destinatario dell'obbligo previsto dalle citate disposizioni" (cfr, ex multis, Cass. 26 agosto 2013, n. 19579; Cass. 23 giugno 2010, n. 15202; Cass. 14 novembre 2005, n. 22929). In dette pronunce, però, **si è mantenuta "in bilico" la distinzione tra ciò che fosse da includere nell'oggetto del lavaggio e cosa, invece, da tenere escluso**. Il concetto di "indumenti di protezione", infatti, senza alcuna altra specificazione di matrice legislativa o meno, comunemente utilizzato dai giudici di merito, ha contribuito a dare ambiguità all'argomento. In tale contesto, dunque, nel generico concetto di "uniforme", potevano ben essere contemplati non solo gli indumenti posti direttamente a tutela della salute del lavoratore – **per la Polizia Locale si parla, per esempio, di giacconi termici, indumenti antivento termici, impermeabili ad alta visibilità, guanti, calzature tecniche e anfibi, nonché accessori quali la fodera del cappello, il gilet e i manicotti ad alta visibilità, tutti ricompresi tra gli oggetti del lavaggio oggetto di contestazione quanto all'indennità** – ma, altresì, la divisa, intesa quale elemento distintivo di appartenenza aziendale e comprensiva di ciascun indumento e accessorio indossato.

Ciò è tanto più vero se si pensa al fatto che **la Legge regionale di riferimento (L.R. Lazio n.1/2005) ha introdotto una particolare tutela della salute degli operatori della Polizia Locale, ritenendo l'intera categoria a rischio per l'esposizione a intemperie, nonché ad ambienti pericolosi e malsani**. Il legislatore del 2005, all'art. 10 della suddetta Legge, ha infatti disposto **il monitoraggio e la valutazione costanti mediante le unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere della regione, a fini preventivi, della salute degli addetti alla Polizia Locale per impedire l'insorgere di patologie professionali connesse, appunto, allo svolgimento delle funzioni loro proprie**.

A porre fine all'evidente ambiguità, **è intervenuta solo una recentissima pronuncia della Corte di Cassazione**, in cui i giudici di legittimità escludono espressamente l'obbligo generale del datore di lavoro di

provvedere alla manutenzione degli indumenti da lavoro, se non quando questi costituiscano DPI (Dispositivi Personali di Protezione), richiamando la definizione legislativa di tali dispositivi prevista dalla Legge n. 626/1994 (cfr. Cass. 17 giugno 2014 n. 13475). Le interpretazioni ambigue e, spesso, fuorvianti, fornite dalla giurisprudenza e dalla dottrina in argomento, dunque, sono frutto di **una chiarificazione giurisprudenziale che ha tardato ad arrivare e che, soprattutto, appare successiva al periodo fatto oggetto di analisi in sede ispettiva.**

Diversa, invece, è la questione concernente la natura pensionabile dell'indennità in questione. Su tale punto, in particolare, **si può convenire con l'assunto formulato in sede ispettiva, fino all'eventuale recupero delle somme non dovute a tale specifico titolo.**

L'indennità di disagio (pag. 231 rel. isp.)

Prima di scendere nell'analisi dei singoli istituti decentrati di ristoro dei disagi, è importante svolgere preliminari considerazioni sull'assetto della materia. **L'indennità di disagio, quale prevista dal CCNL, costituisce specifica e autonoma voce retributiva, caratterizzata dal fatto di essere l'unica, nell'ambito del CCNL medesimo, a non trovare né una particolare descrizione, né una quantificazione economica, nemmeno in un importo massimo edittale.**

Essa rappresenta, pertanto, una precisa opportunità di espressione di quella stessa autonomia negoziale privatistica sancita dalla più volte ricordata pronuncia della Corte di Cassazione n. 240/2012 (cfr. § 4.2.4), che ha condotto svariati giudici del lavoro a ritenere perfettamente legittima la previsione di specifiche e aggiuntive indennità di disagio, anche in presenza di altre contestuali erogazioni indennitarie, ritenute dovute ad altro titolo. Sono stati reputati cumulabili, infatti, con l'indennità di disagio di genesi decentrata integrativa, più istituti di genesi nazionale. **Così, ad esempio, è stata sancita la cumulabilità del disagio con l'indennità di vigilanza (Trib. Verona, Sez. Lav., 23/02/2012), con l'indennità di rischio (Trib. Rimini, Sez. Lav., n. 122/2012) e con l'indennità di turno (Trib. Varese, n. 326/2013),** sulla scorta di considerazioni del tutto in linea con quanto statuito dalla Corte di Cassazione. Si afferma, in particolare, ***(Tribunale di Rimini)*** che *"il diritto dei ricorrenti a percepire l'indennità di disagio era fondato su uno specifico accordo in tale senso intercorso tra le parti, vale a dire il sopra richiamato contratto integrativo al quale il CCNL aveva demandato lo specifico compito di individuare "le fattispecie, i criteri, i valori e le procedure per la individuazione e la corresponsione dei compensi relativi alle finalità di compensare l'esercizio di attività svolte in condizioni particolarmente disagiate da parte del personale delle categorie a, b e c". La contrattazione decentrata ha agito dunque nel pieno rispetto dell'art. 40 del d.lgs. n. 165 del 2001, secondo cui, come noto, per il pubblico impiego "la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali". Va ricordato allora come la giurisprudenza di legittimità formatasi in tema di lavoro pubblico privatizzato abbia chiarito come nell'interpretazione del contratto collettivo l'accertamento della comune intenzione dei contraenti debba essere effettuato in base a ciò che risulta obiettivamente voluto delle clausole dello accordo e che gli atti di gestione del rapporto di*

lavoro debbano essere adottati con i poteri e le capacità del privato datore di lavoro. Non è chi non veda allora come la condotta tenuta dal comune di Rimini che, dopo che le parti avevano fatto pacifico affidamento sulla piena legittimità dell'accordo relativo alla corresponsione della indennità di disagio ai ricorrenti, ha cambiato unilateralmente la sua posizione eccependo la nullità dell'accordo negoziale intervenuto, equivalga alla condotta del contraente che non osservi pretestuosamente il contratto stipulato ritenendolo inefficace perché affetto da nullità. Ed allora trattandosi di un comportamento con cui è stato fatto valere l'assenza genetica di un vincolo contrattuale e poiché nel rapporto di lavoro pubblico contrattualizzato gli atti di gestione del rapporto di lavoro sono sempre adottati con i poteri e le capacità del privato datore di lavoro, risulta evidente come l'Amministrazione comunale nel caso in esame non potesse esercitare unilateralmente il proprio potere di autotutela - previsto in generale nel diverso ambito amministrativo - in danno dei predetti lavoratori dipendenti. Risulta dunque accertato che i ricorrenti abbiano legittimamente percepito negli anni dal 2000 al 2006 l'indennità di disagio in applicazione degli accordi contrattuali intercorsi tra le parti".

Per il Tribunale di Verona, poi, **"il diritto al pagamento della indennità di vigilanza e della indennità di disagio trovano la propria fonte in autonome previsioni dei contratti collettivi nazionali e integrativi ... le due indennità oggetto di causa sono dirette a compensare particolari modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, le quali non sono necessariamente coincidenti ... l'indennità di disagio ha la funzione di compensare particolari situazioni di lavoro più gravose ... mentre l'indennità di vigilanza ha la funzione di attribuire un riconoscimento economico per lo svolgimento di particolari funzioni (polizia giudiziaria) che comportano particolari responsabilità ... l'obbligo di pagamento delle indennità in esame discende da contratti collettivi i quali non risultano essere affetti da nullità ai sensi dell'art. 40 D.Lgs. 165/2001 per contrasto con norme imperative o con i vincoli dettati dalla contrattazione nazionale ..."**.

Ancora, per il Tribunale di Varese, **la previsione di un'indennità di disagio, cumulata con quelle di turno, vigilanza e reperibilità, è altrettanto legittima, poiché queste sono destinate a remunerare diversi fattori di rischio e/o disagio** (il turno remunera la rotazione del personale sulle fasce orarie, la reperibilità la possibilità di chiamata al di fuori dell'orario di lavoro e l'indennità di vigilanza le funzioni di polizia giudiziaria, stradale e ausiliarie di pubblica sicurezza), mentre l'indennità di disagio oggetto del giudizio era stata introdotta, a livello decentrato integrativo, **per ristorare altre criticità operative – quali l'impiego costante di attrezzature e mezzi complessi, le attività non rinviabili espletate prevalentemente all'esterno e soggette ad eventi atmosferici, gli interventi da effettuare senza preventiva programmazione, le funzioni da assicurare su più sedi di lavoro – ritenute espressamente idonee, dal giudice, a integrare (legittimamente) la remunerazione degli interessati.**

Alla luce della giurisprudenza del lavoro, unica deputata a interpretare la validità e l'efficacia dei negozi giuridici, deve quindi ribadirsi come non possa essere sostenuta, in assoluto, l'illegittimità degli istituti decentrati di disagio per il solo fatto di non essere direttamente previsti dal CCNL, **non potendosi quindi condividere anche l'assunto recato in sede di relazione ispettiva, tra gli altri, secondo il quale (pag. 231): "Se l'attività svolta dal personale educativo avesse avuto connotazioni tali da creare il**

presupposto per l'erogazione di somme specifiche, il compito di prevedere tale compenso sarebbe spettato ai contratti collettivi nazionali di lavoro.”, dato che è proprio il CCNL, interpretato nei sopra esposti sensi dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione e dei giudici del lavoro, a demandare alla contrattazione di secondo livello l'individuazione e la quantificazione economica di altre forme di remunerazione accessoria derivanti dall'esposizione dei lavoratori a forme di disagio. Il termine “integrativa”, che denota la natura della contrattazione decentrata, del resto, sta proprio a indicare il margine di autonomia negoziale riconosciuto alle pubbliche amministrazioni in sede decentrata, altrimenti del tutto privo di senso compiuto, beninteso entro limiti di ragionevolezza, nonché entro i tetti e le regole di costituzione dei fondi negoziali, rispettati dal Comune, come si è già avuto modo di rappresentare.

In sede ispettiva, poi, si afferma, sulla scorta di indicazioni generali esposte dall'ARAN in appositi pareri, che: **“La misura dell'indennità di disagio non è fissata dalla legge, ma il suo importo, come chiarito dall'ARAN nel parere 499-1712, non può superare quello contrattualmente previsto per l'indennità di rischio (30 euro mensili).** Tale limitazione appare del tutto logica, considerato che l'indennità di rischio viene corrisposta ai soggetti che svolgono attività che comportino l'esposizione a rischi per la salute, mentre quella di disagio viene corrisposta a chi svolge attività lavorative con modalità che risultano più scomode rispetto all'ordinario. Per semplificare il concetto, si potrebbe dire che non appare ragionevole retribuire in misura maggiore chi subisce un “fastidio” rispetto a chi si espone ad un “pericolo”.

Tale assunto, in realtà, si fonda su un'analisi del CCNL parziale e non compiutamente sistematica, anche senza considerare l'ampio grado di autonomia negoziale riconosciuto, agli enti, dalla pronuncia della Corte di Cassazione di cui si è più volte detto. Lo stesso CCNL, infatti, fa una netta distinzione dei due istituti, con la sola differenza che, mentre per il rischio la “tariffa” è predeterminata dallo stesso CCNL, **per il disagio la determinazione è demandata proprio alla contrattazione integrativa.** La misura delle “tariffe”, allora, non può che fondarsi sulla verifica, in concreto, delle dimensioni e delle complessità degli Enti, dei territori e delle strutture (non può non considerarsi come Roma Capitale sia l'amministrazione “locale” in possesso del massimo grado dimensionale e di complessità del Paese).

Ciò, peraltro, non basta. **Deve anche sottolinearsi, infatti, come il CCNL di comparto allora vigente – e vigente ancora oggi – rechi “tariffe” assai vetuste e mai più aggiornate agli effetti dell'inflazione, come dovrebbe invece accadere periodicamente ai sensi di legge.** In particolare, l'indennità di rischio è stata aggiornata, l'ultima volta (precedentemente era pari ad appena lire 40.000 al mese, corrispondenti a € 20,66), in € 30 mensili con il CCNL del 22/1/2004 (art. 41), pari a circa € 1,15 lordi giornalieri (30 : 26 giorni convenzionali al mese). Come si vede, una somma del tutto figurativa e irrisoria, ancora vigente (!). Da quel tempo, nessun aggiornamento è intervenuto, come anche per tutte le altre indennità, comprese quelle di responsabilità, pure contestate per le integrazioni decentrate operate.

Orbene, deve segnalarsi che lo stesso legislatore ha bloccato, con il D.L. n. 78/2010, gli aggiornamenti economici contrattuali nazionali, con decorrenza 2010, mentre il D.Lgs. n. 150/2009 demandava direttamente alla contrattazione decentrata l'onere di aggiornarsi ai principi della riforma, in totale assenza, quindi, della naturale cornice disciplinatoria nazionale, già scaduta anche sul piano della regolazione

retributiva. Ciò significa che la legge stessa ha sottratto la contrattazione nazionale (priva di quel necessario aggiornamento e attualmente ancora congelata – per la parte economica – dalle vigenti disposizioni finanziarie, essendo unicamente prevista, ad oggi, la conservazione, per il triennio 2015-2017, dell'indennità di vacanza contrattuale in vigore al 31/12/2013, ai sensi del comma 452 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2014 n. 147/2013) dall'opera di sostegno del percorso di definitiva privatizzazione del lavoro pubblico, richiesta a chiare lettere nella stessa delega attuata con il suddetto D.Lgs. n. 150, come evincibile dall'art. 2, comma 1, let. a), della legge n. 15/2009, ove si sancisce la necessità di una “*convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato*”. In sede attuativa di tale delega, quindi, è stata ribadita e confermata la piena autonomia della contrattazione decentrata (come sostenuto, si è già visto, dalla Corte di Cassazione) di integrare ragionevolmente le politiche retributive, in stretta correlazione alle peculiarità dimensionali, organizzative e di contesto di ciascuna pubblica amministrazione.

In sostanza, sostenere il limite retributivo del disagio a 30 € mensili, come fa l'ARAN (peraltro in sede meramente consultiva) e come viene ricordato in sede ispettiva, significa svilire il potenziale regolativo della contrattazione decentrata, di natura integrativa per legge, a maggior ragione a fronte di “tariffe” nazionali – come si diceva – prive di qualsivoglia aggiornamento da dieci anni e lungi dal poter esser fatte oggetto di interventi adeguativi sino alla prossima contrattazione nazionale, come si è ricordato lontana dall'intervenire.

Ma vi è di più. **Sostenere una necessaria “relazione proporzionale” tra la quantificazione (nazionale) dell'indennità di rischio (30 €) e quella (decentrata) di un disagio (non più di 30 €), sulla considerazione della minor incidenza di quest'ultimo – rispetto al rischio – sulle condizioni lavorative del personale interessato (come affermato in sede ispettiva: il rischio riguarda i “pericoli” alla salute, il disagio i “fastidi”), presupporrebbe l'esistenza di un espresso criterio – per l'appunto – di precisa “equilibratura” economica tra diverse indennità, invece del tutto assente nel CCNL.** Ne costituisce evidente e oggettiva dimostrazione il raffronto con altri importi indennitari previsti dallo stesso CCNL. In particolare, nell'ambito dello stesso contratto nazionale del 2000 (cc.dd. “code contrattuali”) furono disciplinate, in stretta successione negli artt. 36 e 37, rispettivamente le **indennità di maneggio valori** e di **rischio, entrambe dovute in relazione ai periodi di effettiva esposizione ai relativi fattori d'incidenza.** Orbene, mentre quest'ultima, come si è sopra ricordato, veniva quantificata (a quel tempo) in **solì € 20,66 al mese**, la prima veniva invece definita, nel massimo, in € 1,55 giornalieri, i quali, prendendo a riferimento anche solo la c.d. settimana breve, pari a circa 22 gg./mese, determinano **un importo mensile di oltre 34 €.** **Già nel 2000, quindi, il CCNL riteneva – contestualmente – di pagare di più la responsabilità degli economi che il rischio per la salute, nonostante – tra l'altro – la passività dell'esposizione a quest'ultimo (il rischio sovente si subisce) rispetto all'imputabilità soggettiva di eventuali irregolarità di conto, comunque dipendenti dalle imprecisioni del dipendente. Nemmeno il CCNL del 2004, portando la tariffa del rischio a 30 €, cioè sempre al di sotto dei 34 € del maneggio valori, ha inteso “fare giustizia” di tale incongruo “disallineamento tariffario”, con buona pace, quindi, di qualsiasi possibilità di evincere, dal tariffario nazionale medesimo, qualsiasi utile indicazione sul merito di**

paventate – ma inesistenti – tariffe minime e/o massime da rispettare per la determinazione dei trattamenti economici decentrati dei disagi, oltre tutto a contrattazione nazionale di parte economica costantemente sospesa (senza possibilità di recupero).

Se ne deduce, quindi, che la determinazione dei differenti importi indennitari è avvenuta, nell'ambito del CCNL, senza alcuna specifica volontà di “equilibratura” tra diversificati livelli di responsabilità, rischio o disagio, poiché – in tal caso – sarebbe occorsa un'affermazione negoziale espressa o, quantomeno, una graduazione, contestuale e logica, tra tutte le indennità; quest'ultima, invece, manca del tutto, mentre emerge, nel corpo del CCNL, un'evidente disomogeneità tariffaria, completamente slegata da valutazioni di incidenza di questo o di quel fattore da indennizzare. Le “tariffe” costituiscono, piuttosto, il frutto della libera e legittima negoziazione degli istituti tra le parti del contratto, le quali hanno inteso determinare gli importi in via del tutto convenzionale, anche in sede di successivo adeguamento del rischio (del tutto insufficiente a rendere la giusta risposta economica che richiederebbe).

L'inadeguatezza della “tariffa” del rischio, in quanto derivante – incontestabilmente – da scelte di contrattazione nazionale puramente convenzionali, non può valere, allora, a porre nel nulla i margini di integrazione decentrata degli Enti, proprio perché la stessa Corte di Cassazione ha rinvenuto, in essi, lo strumento necessario – alla luce della privatizzazione del sistema – a consentire alle amministrazioni pubbliche di esprimere le proprie facoltà datoriali, anche se nell'ambito di regole generali di finanziamento e di criteri di buon senso e differenziazione salariale.

In estrema sintesi, quindi, le “tariffe” stabilite in sede decentrata, al fine di indennizzare i disagi operativi, non possono essere considerate presuntivamente eccessive per il solo fatto di superare i 30 €, risultando invece (e piuttosto) bassa e inadeguata (anche nel confronto con altri istituti nazionali) la tariffa stessa del rischio, quale frutto di dette –distinte e indipendenti – scelte convenzionali, come tale del tutto inadatta a rappresentare, in termini economici, rigido riferimento di quantificazione decentrata massima di altri istituti, in quanto rimessi, dal CCNL stesso e dalla legge, al secondo livello di negoziazione.

La quantificazione economica dei disagi, pertanto, deve essere letta in relazione alle differenziate complessità e dimensioni degli enti, oltre che alla tipologia oggettiva degli stessi, su cui *infra* ci si intratterrà.

Alla luce di quanto esposto, deve allora rilevarsi come – in sede ispettiva – sia stato sostenuto un principio di rigida tassatività della disciplina delle indennità, il quale, nel contesto privatistico della riforma (come chiaramente sostenuto dalla Suprema Corte), appare sostituito da un nuovo assetto delle fonti contrattuali, caratterizzato da ampi margini di autonomia negoziale decentrata, introdotti, tra l'altro, già prima dei più recenti interventi del legislatore.

* * *

Su tali premesse, è possibile analizzare nel dettaglio le indennità di disagio erogate, anche al fine di verificarne la finalizzazione alle effettive esigenze di servizio.

In realtà, nel paragrafo dedicato ai disagi, la relazione ispettiva si diffonde su più voci indennitarie, destinate a differenti settori operativi e correlati profili professionali, la cui analisi deve necessariamente essere svolta in via distinta, allo scopo di poter individuare le diversificate forme di disagio remunerate.

In particolare, tra le indennità contestate, sono distinguibili quelle destinate:

- a) al settore educativo e scolastico;
- b) al personale del Copro di Polizia Locale;
- c) al personale di categoria D;
- d) al personale posto in flessibilità di orario in entrata, agli addetti agli sportelli al pubblico e al decoro urbano, agli ispettori anonari;
- e) al restante personale.

Quanto ad a)

A pag. 231 della relazione ispettiva sono svolte due distinte contestazioni (di cui si è già trattato, in via generale, in esordio al presente paragrafo, dedicato alle indennità di disagio), con riferimento – in questo specifico caso – alle voci accessorie di genesi decentrata destinate al personale del settore educativo e scolastico. Giova, in questa sede, richiamare le considerazioni già svolte, scendendo nel dettaglio delle indennità erogate.

La prima contestazione attiene al superamento dell'importo di € 30 mensili, pari all'indennità di rischio, mentre la seconda attiene alla paventata assenza di qualsivoglia giustificazione delle indennità stesse, poiché – si afferma – **“Se l'attività svolta dal personale educativo avesse avuto connotazioni tali da creare il presupposto per l'erogazione di somme specifiche, il compito di prevedere tale compenso sarebbe spettato ai contratti collettivi nazionali di lavoro.”**

Quanto a quest'ultimo assunto, si devono ribadire le considerazioni già svolte sul margine di autonomia negoziale integrativa espressamente riconosciuto, dalla Corte di Cassazione, agli enti pubblici, quindi anche di questo comparto. Come si è visto, infatti, non è possibile – per la Corte stessa – sostenere l'illegittimità di una voce accessoria, prevista in sede decentrata integrativa, per il solo fatto che la stessa non sia stabilita dal CCNL di riferimento. Occorre invece indagare se le indennità rispondano o meno a fattori di disagio effettivo, non remunerato da altri istituti di genesi collettiva nazionale. A ben vedere, del resto, **nella stessa relazione ispettiva, a pag. 233, si afferma che talune indennità appaiono legittime** (salvo – secondo gli ispettori – il solo limite dei 30 € mensili, non condiviso in questa sede difensiva), **essendo riferibili a**

concreti fattori di disagio; tra queste, si indica anche l'indennità di "flessibilità nell'orario di entrata". Orbene, nel caso del settore educativo e scolastico, **le indennità contestate attengono proprio a forme di ristoro del disagio derivante dal continuo adattamento alle esigenze di servizio dei plessi educativi e scolastici (nidi e infanzia), in termini di flessibilità in entrata (e quindi anche in uscita) degli operatori del settore.**

Sul punto occorre ribadire la già evidenziata complessità organizzativa dei servizi educativi e scolastici di Roma Capitale, con oltre 200 strutture nido attive, che accolgono 13.100 utenti, e oltre 300 scuole dell'infanzia, con 33.000 iscritti. Le indennità oggetto di rilievo (che derivano dagli accordi sottoscritti negli anni 2006 (7 novembre) e 2007 (28 maggio), concernono proprio l'organizzazione dei servizi educativi e scolastici e hanno contribuito alla riconferma e al consolidamento dell'offerta educativa pubblica. In particolare, a seguito della formalizzazione dei citati accordi, sono stati introdotti nelle strutture i cc.dd. "modelli organizzativi", in forza dei quali **è stato possibile conseguire un complessivo ridimensionamento degli organici precedentemente assegnati, attraverso il superamento dell'assegnazione permanente di un numero di unità rapportato in via strettamente matematica al numero degli iscritti e l'applicazione di un nuovo sistema legato all'effettiva presenza dei piccoli utenti, attuando una modalità flessibile di lavoro del gruppo educativo che si è reso disponibile ad un interscambio tra sezioni (piccoli, medi e grandi).** La manovra attuata – come già detto al § 4.3 *sub* let. a) – ha reso quindi possibile una razionalizzazione dell'organico quantificata in 150 unità. Tale misura si è peraltro aggiunta agli interventi già attuati per l'aumento del 15% della capienza base dei nidi, garantendo l'inserimento, a parità di risorse umane impiegate, di circa 2.000 bambini. **La citata flessibilità organizzativa e lo sviluppo dell'utenza servita, anche in rapporto alla molteplicità delle fasce orarie di erogazione (13 diverse tipologie), danno quindi oggettivo conto del peculiare disagio sopportato dal personale, anche nella conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.**

In proposito, infatti, non pare contestabile come le criticità organizzative e operative dei servizi di cui si tratta assumano massima incidenza proprio in una realtà metropolitana quale Roma Capitale, ove il continuo adeguamento del servizio alle differenziate esigenze di accoglienza dei piccoli utenti nelle strutture richiede il costante adattamento degli operatori in termini di flessibilità oraria e di avvicendamento quotidiano negli orari di presa del servizio e di cessazione dello stesso. A titolo esemplificativo si fa richiamo al modulo di servizio del modello organizzativo afferente il nido con orario 7.00-18.00 e capienza *standard* 60+15% (69 utenti). Dall'esame del modello orario si può rilevare come, nell'arco della settimana, ciascuna educatrice debba variare la "quantità" giornaliera dell'attività lavorativa prestata (secondo i giorni: 6,5 ore, 6 ore o 5,5 ore), al contempo assicurando diversi orari di entrata e di uscita: l'entrata presenta un *range* di riferimento tra le ore 7,00 e le ore 12,30, mentre l'uscita si posiziona conseguentemente tra le ore 12,30 e le ore 18,00. Tale "flessibilità", peraltro, pur nell'ambito di una generale programmazione di plesso, deve adeguarsi – in *progress* e giorno per giorno – alla necessità di fronteggiare le assenze impreviste del personale, tenuto conto, da un lato, dell'obbligo di ripristinare l'osservanza del rapporto numerico educatore/bambino e,

dall'altro, dell'oggettiva complessità del procedimento di invio della supplenza in un contesto urbano articolato come quello di Roma Capitale.

Considerazioni sostanzialmente analoghe a quelle svolte per i profili professionali di educatore di nido e di insegnante scuola infanzia riguardano **i lavoratori impegnati nei servizi ausiliari** che, a pieno titolo, concorrono all'erogazione del servizio attraverso lo strumento del modello organizzativo. **Anche in questo caso, l'obbligo di ripristinare il rapporto ausiliario/bambino (1 a 15) fissato dalle vigenti normative regionali (L.R. Lazio n. 59/1980) coesiste con l'esigenza di una pronta flessibilità operativa, in una logica di interscambio e fungibilità tra classi e sezioni, indispensabile ad assicurare il corretto presidio del servizio.**

Per quanto esposto, **si ritiene che le indennità erogate al personale del settore di cui si tratta abbiano risposto a esigenze di remunerazione di effettivi e aggiuntivi disagi operativi, correlati a forme assai "spinte" di flessibilità oraria e di costante e intenso interscambio operativo degli educatori e dei docenti**, certamente non remunerate dai tradizionali istituti nazionali (ordinariamente previsti a prescindere dalle peculiarità delle singole organizzazioni dei servizi), da applicare alla generalità del personale del comparto, come tali destinati a remunerare, ovviamente in via generalizzata, le mansioni proprie dei profili professionali rivestiti, ma ciò a prescindere dall'eventuale incidenza di fattori di particolare disagio; **per questi ultimi, da riferire alle differenziate realtà locali, è proprio la contrattazione decentrata integrativa – come sostenuto a chiare lettere dalla giurisprudenza lavoristica e dalla pronuncia della Corte di Cassazione più sopra richiamate – a doversi far carico della relativa evidenziazione e del correlato riconoscimento, anche sul piano indennitario, dell'eventuale incidenza sulle condizioni di lavoro degli interessati.**

Sul paventato limite dei 30 € mensili, poi, quale sostenuto in sede ispettiva, si è già detto diffusamente più sopra; si fa quindi compiuto richiamo, in questa sede, alle già esposte deduzioni esplicative e difensive.

Quanto a b)

Come si diceva più sopra, è in questo ambito che appare opportuno analizzare le indennità per "servizio esterno" (cod. 1503) e "semi-notte" (cod. 1509) (inserite nella voce della relazione ispettiva "indennità atipiche corrisposte al personale"), cioè nel più ampio quadro del trattamento retributivo accessorio complessivo, anche di fonte decentrata, delle figure interessate, nella specie del personale della P.L.

In particolare, vengono tra le altre contestate, in sede ispettiva (e sempre nel paragrafo dedicato ai disagi), anche le seguenti indennità decentrate, pure destinate al personale di P.L. (una quota residuale delle voci 1580 e 1582, in realtà, è destinata ad altro personale, di cui *infra* si dirà):

cod. 1504 – disagio articolazione oraria P.L.;

cod. 1580 – servizio festivo;

cod. 1582 – servizio notturno.

Queste ultime – si assume in sede ispettiva – sarebbero state erogate in aggiunta alle voci retributive stabilite dal CCNL per il lavoro festivo o notturno (cod. 1522) e festivo-notturno (cod. 1524), mentre le altre sarebbero prive di fondamento contrattuale e/o di merito, in quanto non previste dal CCNL (orario in semi-notte), ovvero erogate per la mera presenza in servizio (servizio esterno e articolazione oraria P.L.).

In realtà, una disamina “di fatto” di dette voci indennitarie, che non si fermi al dato “editale” e nominalistico, consente di evidenziarne – nel loro complesso – la rispondenza ad effettive esigenze di differenziazione salariale, secondo i principi di legge e di contratto, al di là della loro formale atipicità rispetto alle previsioni generali del CCNL.

Nella stessa relazione ispettiva, infatti, a proposito della contestata articolazione oraria “semi-notte”, viene affermato (pag. 230) che “l’art. 22 del CCNL del 14.09.00 prevede la corresponsione della maggiorazione oraria per turno notturno solamente qualora il servizio sia svolto tra le 22:00 e le 06:00, mentre non prevede nessuna maggiorazione per servizi svolti al di fuori di tale fascia oraria (salvo la maggiorazione oraria del 10% prevista per il personale turnista)”. Ancora (pag. 234 della medesima relazione), ove si contesta che le indennità “atipiche” (rectius: di genesi decentrata integrativa) erogate per le articolazioni orarie festive e notturne (cod. 1580 e cod. 1582) sarebbero state riconosciute “in aggiunta alla maggiorazione oraria per turnazione notturna o festiva prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro (codici stipendiali 1522 - Magg. orario fest. o nott. e 1524 - Magg. orario nott. fest.)”, si aggiunge, immediatamente dopo, quanto segue: “A tal proposito si segnala come l’art. 22, comma 5, del CCNL del 14.09.00 preveda chiaramente che “Al personale turnista è corrisposta una indennità che compensa interamente il disagio derivante dalla particolare articolazione dell’orario di lavoro.””.

In sostanza, si afferma che il personale della P.L. **dovrebbe essere destinatario – deve intendersi quando dovuta – dell’indennità di turno**, prevista dal CCNL, e non di voci decentrate “atipiche”, sostitutive della prima. Tale considerazione è di assoluto rilievo nel caso che ci occupa, poiché **la perdurante applicazione degli istituti decentrati qualificati come “atipici” non è stata operata in aggiunta all’indennità di turno, mai erogata in tale forma presso l’Amministrazione, bensì in sostituzione di essa**. Ne deriva che le contestazioni ricevute, pur fondate sul corretto assunto dell’innegabile atipicità delle voci decentrate impiegate, **non possono essere completamente condivise sul piano del conseguente riflesso economico e finanziario, essendo stato omesso – in sede ispettiva – di considerare la mancata spesa a titolo – appunto – di indennità di turno**. In altre parole, la spesa complessiva per tali istituti, considerata totalmente illegittima in sede ispettiva (cfr. tabella riepilogativa a pag. 234 della relazione), **non tiene conto, in alcun modo, della necessaria compensazione tra le erogazioni operate, per articolazioni orarie della P.L., con quanto si sarebbe comunque dovuto erogare se, in luogo delle voci sostitutive del turno, quali previste in sede decentrata, si fosse effettivamente erogata l’indennità di turno**.

A comprova e ulteriore specificazione di quanto appena detto, deve anche essere sottolineato che le maggiorazioni per orario festivo o notturno e festivo-notturno (codici stipendiali 1522 e 1524), previste dal ridetto art. 24, comma 5, del CCNL del 2000, nulla hanno a che vedere con la maggiorazione per turno, con la stessa del tutto incompatibili. Detto comma 5, infatti, si premura di sancire comunque il diritto a una maggiorazione retributiva – **calcolata ed erogata solo, si noti, per le specifiche ore svolte in dette fasce orarie** – per coloro che siano chiamati a lavorare in detti orari disagiati **“anche in assenza di rotazione per turno”**, ove tale inciso sta a significare – necessariamente – che, **ove l'intero orario di lavoro (anche diurno) risulti turnato, deve applicarsi il solo art. 22 del medesimo CCNL**, proprio per effetto di quella stessa disposizione (il comma 5 di detto art. 22), richiamata in sede ispettiva, la quale vuole che **“al personale turnista”** sia corrisposta un'indennità **“che compensa interamente il disagio derivante dalla particolare articolazione dell'orario di lavoro”**, cioè da un'articolazione, per l'appunto, **interamente turnata**. Con ciò s'intende dire che **tale ultima norma non può essere richiamata – come invece accade in sede ispettiva – per sostenere l'incompatibilità, con altre indennità, delle maggiorazioni orarie dovute quando il servizio non è turnato, poiché queste ultime compensano solo il disagio di una parte del lavoro** (alcune ore soltanto), mentre l'indennità di turno copre l'intero orario di lavoro e, quindi, l'intero disagio **“derivante dalla particolare articolazione dell'orario di lavoro”**, cioè dalla continua rotazione e relativo avvicendamento del personale su prestabiliti turni anti e post meridiani, nonché (eventualmente) notturni.

Non a caso, poi, **il CCNL remunera in modo molto più consistente la turnazione vera e propria (intero disagio) rispetto all'orario festivo/notturno (disagio parziale), sia in termini percentuali che di “base imponibile”**, come di seguito schematizzato:

	indennità di turno	maggiorazione festivo/notturno
base imponibile	retribuzione di cui all'art.52, comma 2, <u>let. c)</u> , CCNL 2000, oggi art. 10, comma 2, <u>let. c)</u> , CCNL 2006	retribuzione di cui all'art.52, comma 2, <u>let. b)</u> , CCNL 2000, oggi art. 10, comma 2, <u>let. b)</u> , CCNL 2006
Diurno	10%	-
festivo o notturno	30%	20%
festivo-notturno	50%	30%

Non solo, quindi, sono molto più alte le percentuali di computo, ma – nel caso dell'indennità di turno – viene pienamente pagato anche l'orario diurno ed è inoltre più alta la base di riferimento per il computo stesso. In particolare, la “base imponibile” prevista per la maggiorazione festivo/notturno (“retribuzione base mensile” **di cui alla let. b)** del comma 2 dell'art. 10 del CCNL del 2006) è costituita dal valore economico mensile previsto per la posizione iniziale di ogni categoria, dall'indennità integrativa speciale (oggi conglobata nella prima), dagli incrementi economici derivanti dalla progressione economica nella categoria, dagli assegni personali non riassorbibili di cui all'art. 29, comma 4, del CCNL del 2004, nonché dagli altri assegni personali, riassorbibili, di cui all'art. 9, comma 1, del CCNL del 2006; la “base imponibile” da utilizzare per il computo dell'indennità di turno (“retribuzione individuale mensile” **di cui alla**

let. c) del medesimo comma 2 dell'art. 10 del CCNL del 2006) è invece più alta, conglobando infatti, oltre alle voci di cui sopra, **anche la retribuzione individuale di anzianità e eventuali assegni personali a carattere continuativo e non riassorbibile.**

Tale impostazione delle politiche retributive del turno rendono ragione proprio della clausola contrattuale più volte richiamata, ai sensi della quale la relativa indennità **"compensa interamente il disagio derivante dalla particolare articolazione dell'orario di lavoro"**, mentre risulta del tutto ovvio che la stessa non può trovare applicazione, come invece prefigurato in sede ispettiva, per il diverso e distinto caso delle maggiorazioni festive e/o notturne, molto inferiori e limitate alla sola esigenza di assicurare il ristoro della **parziale** collocazione del servizio – di per sé considerata e, per l'appunto, in assenza di articolazione per turno – in quelle date fasce orarie. **È allora assai importante ribadire, come sancito dalla sopra richiamata giurisprudenza del lavoro, depositaria dei compiti di interpretazione delle norme sul lavoro pubblico in regime di privatizzazione, che simili istituti – con specifico riferimento, in questo caso, addirittura all'indennità di turno (cioè all'indennità più elevata), nonché a quella di vigilanza, anche se cumulate con altre indennità di disagio – sono diretti a compensare il solo disagio derivante – in sé – dalla particolarità dell'articolazione oraria in uso, mentre nulla impedisce – dice il giudice – che siano parallelamente indennizzati, aggiuntivamente, altri disagi, di diversa genesi e natura.** Giova riportare, in questa specifica sede di analisi, un largo stralcio di una delle recenti pronunce già citate: *"Nel presente giudizio ... i ricorrenti ... hanno chiesto sia il pagamento del saldo dell'indennità di turnazione, sia l'accertamento della spettanza dell'indennità di disagio, negli ultimi anni negata dall'Ente e richiesta in restituzione. La sussistenza del credito azionato a titolo di indennità di turnazione non è contestata da parte del Comune ... L'Ente Locale ha peraltro eccepito ... di aver anche versato l'indennità di disagio prevista dal CCDI, sebbene non dovuta agli Agenti di PL (già destinatari di altre forme di indennizzo) perché prevista a favore di altre categorie di dipendenti ogni qual volta si trovino ad operare in situazione disagiata. Con particolare riferimento agli agenti di Polizia Locale, se inizialmente il Comune ha osservato che il disagio – loro riconosciuto – derivante dall'essere sottoposti a turni di orario è già indennizzato con l'apposita indennità di turnazione, a fronte delle repliche svolte sul punto in ricorso dalla difesa degli agenti (che ha evidenziato come il disagio non possa essere limitato a quello derivante dal dover seguire particolari articolazioni di orario di lavoro ...) ha ulteriormente argomentato la propria tesi della non debenza sostenendo che si tratterebbe di una duplicazione rispetto all'indennità di vigilanza ... **La disamina della normativa applicabile al caso di specie ... induce lo scrivente Giudice del lavoro a ritenere che le indennità sopra menzionate sono dirette a compensare particolari modalità di svolgimento della prestazione lavorativa le quali non sono necessariamente coincidenti.** Nulla quaestio sul fatto che agli agenti di Polizia Locale sia riconosciuta la indennità di turno **dal momento che sono soggetti a rotazione dell'orario di lavoro** ... Con riferimento all'indennità di disagio, poiché quest'ultima **ha la funzione di compensare situazioni di lavoro gravose** ..., se è vero che fra tali situazioni di disagio è prevista a anche quella derivante da particolari articolazioni di orario di lavoro (situazione già indennizzata con l'indennità di turno), non di meno **la stessa non può essere ritenuta una duplicazione della differente indennità di vigilanza** ... La prova orale assunta ha in ogni caso confermato che gli Agenti di Polizia Locale, oltre ad*

adempiere a funzioni di PG, di polizia stradale e di pubblica sicurezza, svolgono anche attività con contemporaneo ricevimento di pubblico, talvolta non rinviabili, talvolta soggette agli agenti atmosferici, in sedi esterne, ecc. attività tutte rientranti nel concetto di disagio ... La previsione della contrattazione decentrata non risulta dunque in contrasto con quella della contrattazione nazionale dal momento che quest'ultima ha previsto un'indennità di vigilanza ... per il solo fatto che si tratti di attività che in astratto comportano l'assunzione di particolari disagi e responsabilità. La differente previsione da parte del CCDI dell'indennità di disagio è viceversa indirizzata a coloro che, nell'espletamento della loro attività lavorativa, operano in concreto nelle situazioni disagiati dettagliatamente indicate." (Tribunale di Varese, n. 326/2013). Tali disagiati situazioni, ritenute indennizzabili aggiuntivamente in detta pronuncia (come si evince sempre dal corpo della stessa), sono riconducibili a: "servizio con uso continuo di mezzi di locomozione complessi o attrezzature complesse; attività che comporta l'espletamento della propria attività in contemporanea col ricevimento del pubblico; attività espletate in particolare articolazione dell'orario di lavoro; attività non rinviabili espletate prevalentemente all'esterno e soggette agli eventi atmosferici; attività che comporta interventi di servizio senza preventiva programmazione; attività esplicata in più sedi di lavoro".

Pertanto, nel caso sia di personale turnato che non turnato, la corresponsione di indennità decentrate aggiuntive e di incentivi specifici, anche legati alle articolazioni orarie, non integra necessariamente fattispecie illegittime. Come pure già ricordato, anche altre pronunce (*supra* riportate) affermano tale principio, come nel caso in cui si sancisce che "il diritto al pagamento della indennità di vigilanza e della indennità di disagio trovano la propria fonte in autonome previsioni dei contratti collettivi nazionali e integrativi ... le due indennità oggetto di causa sono dirette a compensare particolari modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, le quali non sono necessariamente coincidenti ... l'indennità di disagio ha la funzione di compensare particolari situazioni di lavoro più gravose ... mentre l'indennità di vigilanza ha la funzione di attribuire un riconoscimento economico per lo svolgimento di particolari funzioni (polizia giudiziaria) che comportano particolari responsabilità ..." (Trib. Verona, Sez. Lav., 23/02/2012).

Orbene, tra le indennità contestate in sede ispettiva, emergono anche quelle destinate a riconoscere disagi da servizio prevalentemente esterno (il personale di P.L. impiegato principalmente in ufficio, infatti, non ne è mai stato destinatario), nonché festivo e/o notturno. In merito a queste ultime indennità, occorre rilevare che le stesse non sono state istituite ed erogate con l'intento di procedere alla mera duplicazione delle indennità per servizio festivo e/o notturno previste, per il personale non soggetto a turnazione, dall'art. 24, comma 5, del CCNL del 14/9/2000. Queste ultime, di genesi nazionale, sono infatti previste per remunerare il lavoro ordinario in assenza di turnazione, cioè – necessariamente – nell'ambito di un'articolazione oraria predefinita e ripetitiva, secondo prestabiliti orari di servizio. Le voci retributive previste in sede decentrata da questa Amministrazione, a titolo di articolazione festiva e/o notturna, sono invece state erogate a personale di fatto turnato (come del resto prefigurato

in sede ispettiva a pag. 234, con il richiamo all'istituto della turnazione), corrispondente alla quasi totalità dell'organico di P.L. Appare evidente come tale personale non possa essere assimilato a quello in articolazione ordinaria non turnata, cui l'istituto del lavoro festivo e/o notturno di genesi nazionale è esclusivamente destinato (art. 24, comma 5, cit.), poiché la maggiorazione del turno (non applicata) già è diversificata a seconda delle fasce orarie in cui i turni anti e post meridiani si articolano (ai sensi del distinto art. 22 del CCNL del 14/9/2000), con una quantificazione del tutto diversa da quella prevista, per l'appunto, in caso di lavoro festivo e/o notturno prestato al di fuori del turno (cfr. sempre art. 24, comma 5, cit.). Posto che il personale della P.L. sia di fatto turnato, come verificabile dalla continua rotazione anti e post meridiana dello stesso e dal reciproco costante avvicendamento sulle relative fasce orarie giornaliere, non siamo in presenza di una duplicazione, come in sede ispettiva sostenuto, bensì di voci retributive (i codici 1580 e 1582) parzialmente sostitutive della quota complessiva di indennità di turno che doveva essere erogata ai sensi del CCNL.

In realtà, tali indennità sono state istituite proprio per compensare lo specifico e diffuso disagio derivante dall'esigenza di coprire al meglio le funzioni e i servizi di Polizia Locale, tenuto anche conto della cronica relevantissima carenza di personale in tale settore, oggettivamente dimostrata dai numeri di organico diffusamente rappresentati nel § 4.1.1. Tale carenza costringe a un impiego del personale caratterizzato dal continuo adattamento dei turni individuali al divenire delle esigenze operative, le quali, nel contesto metropolitano della Città, sono sovente imprevedibili e frequentemente denotate da elementi di alta criticità (disagio sociale, emergenze nella mobilità e nel traffico, continuità di eventi pubblici e manifestazioni, illegalità, etc. ...). Il disagio che si è inteso compensare, in via negoziale decentrata integrativa, è quindi quello tipico delle situazioni evidenziate, distintivamente rispetto all'ordinarietà del lavoro, dalla stessa magistratura del lavoro, sopra riportata, la quale – come si è visto – ha ritenuto remunerabili in via accessoria e aggiuntiva, tra le altre possibili, le attività non rinviabili espletate prevalentemente all'esterno e soggette ad eventi atmosferici, gli interventi da effettuare senza preventiva programmazione, le funzioni da assicurare su più sedi di lavoro.

Come si è dettagliatamente ricordato, poi, detta magistratura ha più volte ritenuto compatibili tali forme aggiuntive di remunerazione accessoria con la contestuale erogazione dell'indennità di turno, proprio sulla considerazione che quest'ultima vale a indennizzare il “normale” avvicendamento in rotazione su più turni anti e post meridiani, non anche a compensare altre forme di flessibilità e fungibilità del dipendente, da richiedere e imporre anche ad horas a fronte del costante divenire di eventi contingenti, di punte elevate di richieste di intervento in tutte le zone della Città e di situazioni di urgenza, emergenza e difficoltà che caratterizzano quotidianamente il territorio metropolitano; il tutto, come si è già più volte sottolineato, in cronica ed elevatissima carenza di organico, con ogni conseguente necessità di adeguare continuamente gli orari di servizio e i turni del personale, al di fuori di una programmazione ordinaria del lavoro, possibile solo in situazioni di sufficiente capienza dotazionale, oggi impossibile da garantire, anche per il futuro.

Ciò posto, appare evidente come la mancata erogazione dell'indennità di turno (ai sensi di CCNL) debba essere considerata ai fini della concreta ed effettiva verifica della spesa sostenuta per le indennità "atipiche" (servizio esterno, semi-notte, disagio articolazioni orarie, festivo e/o notturno), erogate proprio a fronte dell'impiego esterno, non programmato e disagiato del personale della P.L. in luogo della prima. È pertanto necessario procedere al computo effettivo delle erogazioni effettuate a vario titolo per l'esercizio delle mansioni operative del personale di P.L., per poi verificare, mediante compensazione con l'indennità di turno che doveva essere erogata, gli eventuali e reali differenziali di retribuzione accessoria erogati. Del che si fa riserva in questa sede, demandando i conteggi a separata apposita documentazione tecnica.

Eventuali *surplus* retributivi, rispetto all'indennità di turno, potranno poi essere fatti oggetto di ulteriore analisi di merito, poiché, come si è già diffusamente rappresentato, l'erogazione di ulteriori voci di disagio non appaiono, alla luce della giurisprudenza del lavoro *supra* riportata, necessariamente indebite, in particolare quando si tratti di incentivi diretti a compensare gli agenti di P.L. per l'impiego flessibile su più attività e luoghi d'intervento, per le frequenti chiamate in servizio *ad horas*, per i continui cambi-turno, etc. ..., al di fuori cioè della programmazione ordinaria del lavoro e dei turni abituali, ciò che – come si diceva – regolarmente e fatalmente accade, pressoché quotidianamente, a larga parte dell'esiguo organico capitolino.

Analoghe considerazioni devono essere svolte anche per le residuali ipotesi in cui le modalità d'impiego del personale non risultino assimilabili – di fatto e in concreto – al turno, dato che, come si è pure verificato, le indennità di disagio previste in sede decentrata, quando concretamente erogate per conseguire gli ulteriori risultati di flessibilità operativa già sintetizzati, non sono incompatibili con gli istituti indennitari di genesi nazionale, non ricorrendo necessariamente l'incompatibilità da duplicazione presuntivamente e acriticamente sostenuta in sede ispettiva (cfr. sempre pag. 234 rel. isp.).

* * *

Occorre poi aggiungere che anche altro personale dell'Ente è stato sempre impiegato con articolazioni orarie in parte analoghe a quelle della P.L., come tale interessato dall'erogazione delle contestate indennità di genesi decentrata per servizi disagiati festivi e/o notturni (codici stipendiali 1580 e 1582), come evincibile dai dati di presenza in orari anti-meridiani, post-meridiani, notturni e festivi. Si tratta, in particolare, del personale adibito al Centro Carni, ai Servizi Spiagge, alla Segnaletica Stradale, alle Affissioni e Pubblicità, al Servizio Giardini, alla Custodia dei Musei, all'Autoparco e alla Protezione Civile, per un numero complessivo di circa 130 unità (rif. anno 2013). Per lo stesso, emerge la piena flessibilizzazione degli orari di servizio nell'arco della settimana, con necessità di avvicendamento e rotazione nella diverse fasce orarie, anti e post meridiane, nonché in taluni casi notturne. Valgono, quindi, le medesime considerazioni svolte per la Polizia Locale.

Quanto a c)

Tra le indennità analizzate in sede ispettiva, nel paragrafo dedicato ai disagi, appare anche quella destinata al personale di categoria D, inizialmente prevista dal contratto decentrato del 2000 e poi confermata da quello del 2005 (pag. 232 rel. isp.).

Ne viene sostenuta l'illegittimità per mancata previsione della stessa da parte del CCNL e per la sostenuta genericità della relativa descrizione negoziale.

In realtà, **tale indennità non è stata erogata per ristorare un disagio operativo** mediante un'integrazione automatica del salario, bensì per introdurre uno specifico strumento di apposita incentivazione del personale della più elevata categoria, **nell'ottica di conseguire una più estesa, diffusa e intensa partecipazione alla resa dei servizi, alla cura dei procedimenti e al presidio degli uffici**. Ne costituisce dimostrazione il fatto che **detta indennità è sempre stata erogata in unica soluzione annuale e a consuntivo del lavoro svolto nell'esercizio precedente a quello in cui ne interviene il pagamento, cioè non in via di incremento retributivo mensile fisso e continuativo e quindi, non in termini di "incremento della retribuzione spettante in violazione alle disposizioni dei contratti collettivi di lavoro", come sostenuto in sede ispettiva**.

Tale indennità non è nemmeno correlata alla sola flessibilità assicurata dal dipendente e dalla relativa quota di presenza in servizio nell'anno di riferimento, costituendo, tali elementi, presupposto e condizione di base per l'erogazione salariale, non invece l'oggetto esclusivo dell'istituto.

Lo stesso appare invece **finalizzato a conseguire la costante, effettiva ed efficace partecipazione del personale "direttivo" agli obiettivi di resa dei servizi e dei prodotti, nonché al miglioramento delle prestazioni complessive degli uffici e delle strutture di appartenenza, anche in chiave di massima possibile estensione temporale delle attività d'istituto**, proprio attraverso la flessibilità totale degli orari di lavoro in adattamento a tali esigenze, peraltro **sempre in collegamento ai programmi di attività**, come espressamente evincibile dalla circolare attuativa del 2007 (Dip. I, prot. n. 56786/2007), ove si legge, tra l'altro, che **le modalità flessibili e le misure della presenza in servizio, in sé non sufficienti, costituiscono invece, ai fini della liquidazione dell'incentivo (che, come si è già detto, avviene infatti annualmente dopo il termine dell'esercizio), "metro per la valutazione dell'apporto individuale ai progetti di miglioramento della qualità e quantità dei servizi e del raggiungimento degli obiettivi prefissati (anch'essa espressamente richiesta dal CCDI)"**.

Si tratta, quindi, non di una mera integrazione salariale, bensì di un incentivo destinato a conseguire effettivi risultati di miglioramento ed estensione delle attività e dei servizi.

Ne costituisce prova l'oggettiva selettività dell'istituto, il quale, ben lungi dall'essere stato riconosciuto "a pioggia" a tutta la categoria, è stato invece erogato – ogni anno e previa specifica circolare attuativa in richiamo alla "circolare madre" – mediante atti dirigenziali delle strutture, previa ricognizione dei presupposti e degli elementi tutti sopra richiamati, diversificando tra dipendenti premiati al 100% o al 75%, ovvero del tutto esclusi dall'erogazione. Ciò emerge con evidenza da una

verifica dei dati erogativi, che mostrano – nel quinquennio 2008-2012 – **una percentuale di personale, che ha conseguito pienamente l’incentivo, largamente inferiore al totale e sempre diversificata di esercizio in esercizio:**

	premio al 100%	premio al 75%	nessun premio
2008	62%	32%	6%
2009	80%	19%	1%
2010	70%	19%	11%
2011	79%	18%	3%
2012	77%	19%	4%
media nel quinquennio	73,6%	21,4%	5%

Si ritiene , quindi, che tale forma di specifica e selettiva incentivazione del personale “direttivo” appaia fondata su criteri **in linea con i principi di promozione del miglioramento dei servizi e delle attività e di correlata diversificazione salariale.**

Quanto a d)

A pag. 233 della relazione ispettiva si fa invece riferimento alle seguenti specifiche indennità di disagio:

- per la **flessibilità nell'orario di entrata** (€ 5,00 giornalieri);
- per l'**attività di sportello al pubblico** (€ 1,00 per ora di lavoro);
- per gli **operatori del Nucleo decoro urbano** (€ 4,00 giornalieri);
- per gli **ispettori anonari** (€ 4,00 giornalieri).

In proposito, viene espressamente affermato che tali compensi, “*relativamente ai quali, **a parere degli scriventi, sembrerebbero esistere i presupposti per la corresponsione dell’indennità di disagio,** prevedono comunque una remunerazione superiore rispetto a quella massima indicata dall’ARAN nel parere in precedenza richiamato. Per quantificare puntualmente le somme corrisposte in eccedenza rispetto al limite di 30 euro mensili è necessario effettuare una puntuale ricostruzione delle giornate di presenza del personale, non compatibile con i tempi della presente ispezione.*”.

Come già ampiamente rappresentato più sopra, non risulta – da un esame sistematico degli strumenti indennitari previsti dal CCNL, nonché in assenza di una specifica ed espressa disposizione al riguardo – che detto limite di 30 € (indennità di rischio) possa costituire parametro massimo di riferimento per le indennità di disagio. Posto quindi che, anche in sede ispettiva, si sia affermato che dette indennità possano rispondere ai presupposti contrattuali che legittimano la corresponsione di compensi accessori per il disagio, si ritiene che le stesse siano legittime anche in termini di quantificazione economica (l’indennità di flessibilità in entrata, peraltro, è prevista di norma per una sola giornata a settimana, quindi per circa 20 € al mese, mentre quelle

destinate al decoro urbano e agli ispettori annonari appaiono da tempo desuete, per essere stata applicate solo fino agli anni 2008/2009).

Deve rilevarsi, piuttosto, come il fatto che tali indennità siano ritenute – in sede ispettiva – compatibili con i presupposti del disagio costituisca elemento utile a meglio valutare la possibile legittimità anche di altre indennità erogate presso l'Amministrazione, tra le quali anche quelle trattate più sopra, nonché nel prosieguo del presente documento. **La sostenuta compatibilità delle stesse con il concetto del disagio, infatti, consente di concludere che sia le forme di ampia flessibilità oraria nell'interesse dei servizi, sia le criticità derivanti dal continuo contatto con il pubblico (sportelli), con la cittadinanza e con l'utenza pubblica (decoro urbano) e con i destinatari delle funzioni ispettive e di controllo (ispettori annonari) – in quanto ricorrenti, in modo oggettivo, in numerosissimi altri servizi comunali – possono costituire presupposto legittimante anche per le altre indennità applicate presso l'Amministrazione, cui si accennava poc'anzi. Simili – se non maggiori – disagi e criticità caratterizzano, infatti, tutte le funzioni svolte, ad esempio, dalla Polizia Locale, nei termini già diffusamente esplicitati, oltre che da altri servizi e squadre di lavoro.**

Quanto a e)

Alle pagg. 232-233 della relazione ispettiva, ancora, sono contestate quattro forme di articolazione oraria, tra quelle previste dalla disciplina decentrata e originate dalla delibera GC n. 4160/1995, ritenute mere integrazioni salariali in quanto collegate – si assume – al solo rientro lavorativo pomeridiano (articolazioni dalla n. 3 alla n. 6 ivi stabilite). In realtà, le tipologie orarie 5) e 6) non sono incentivate come tali, mentre sussiste la previsione di indennità afferenti alle tipologie 3) e 4), nonché alle articolazioni pomeridiane del lavoro, come del resto evincibile dagli ultimi quattro rigi della tabella inserita a pag. 234 della relazione ispettiva, ove si riepilogano tutte le voci contestate nel paragrafo. In proposito, occorre evidenziare che il quarto di detti rigi (rubricato “*Art. oraria DGC 4160*”) è unicamente riferito a somme costituenti adeguamenti degli stessi incentivi, peraltro operati per sostenere ulteriormente le politiche di incentivazione di cui si tratta solo per le annualità 2011 e 2012 (le somme evidenziate sulla colonna 2013 della tabella sono arretrati a conguaglio di dette annualità), a valere su residui di fondo ancora disponibili per la contrattazione decentrata di quel periodo.

In merito – e preliminarmente – si deve fare nuovamente richiamo ai principi più volte già richiamati, secondo i quali l'incentivazione economica accessoria del lavoro può (e deve) trovare esplicitazione, in sede contrattuale decentrata, quando si tratti di valorizzare – come giustamente rilevato in sede ispettiva – non la mera presenza in servizio, anche nella fasce orarie ordinariamente previste per i rientri pomeridiani, bensì **il differenziale d'impegno richiesto ai lavoratori, eventualmente anche in termini di specificità dei ruoli e delle mansioni, rispetto alla programmazione ordinaria degli orari e alla “normalità” delle attività previste.**

Orbene, la deliberazione sopra richiamata diede compiuta attuazione al dettato dell'art. 22 della legge n. 724/1994, nel quale veniva stabilito il riordino delle regole generali degli orari di lavoro, in stretta rispondenza, peraltro, alle esigenze di erogazione dei servizi pubblici e alle relative peculiarità e tipologie. Vi si legge: *“L'orario di servizio nelle amministrazioni pubbliche ... si articola su cinque giorni settimanali, anche nelle ore pomeridiane ... Sono fatte salve in ogni caso le particolari esigenze dei servizi pubblici da erogarsi con carattere di continuità e che richiedono orari continuativi o prestazioni per tutti i giorni della settimana, quelle delle istituzioni scolastiche, nonché quelle derivanti dalla necessità di assicurare comunque la funzionalità delle strutture di altri uffici pubblici con un ampliamento dell'orario di servizio anche nei giorni non lavorativi. ... L'articolazione dell'orario di servizio, dell'orario di apertura al pubblico e dell'orario di lavoro è definita... avendo presenti le finalità e gli obiettivi da realizzare e le prestazioni da assicurare, secondo modalità maggiormente rispondenti alle esigenze dell'utenza. ...”*.

Scopo della deliberazione, come dalla stessa evincibile, fu allora non di introdurre rigide articolazioni orarie degli uffici e dei servizi, bensì di **articolare una serie di differenziate fasce lavorative direttamente funzionali ad assicurare – tenendo conto dell'effettività degli organici disponibili – la migliore estensione della fruibilità del servizio pubblico da parte dell'utenza e della cittadinanza**. A tal fine, la deliberazione reca disposizioni dirette a garantire una costante capacità di adattamento di detta articolazione al divenire delle esigenze funzionali di cui si tratta, laddove:

- da un lato, vengono identificati numerosissimi servizi da erogare **“con carattere di continuità”** oppure, ove richiesto, con **“orari continuativi o prestazioni protratte oltre i cinque giorni la settimana, ovvero protrazioni orarie pomeridiane ...”**, di seguito espressamente elencati:

“ ...

- a) Servizi Anagrafici e di Stato Civile; altri Servizi Circostrizionali per i quali i Coordinatori delle Circostrizioni ravviseranno la necessità di apertura al pubblico nella giornata di sabato;
- b) Servizio Elettorale, per i soli giorni necessari ad assicurare il regolare svolgimento delle consultazioni elettorali;
- c) Servizi Funebri e Cimiteriali;
- d) Servizi di pronto intervento e di assistenza, per assicurare la distribuzione e somministrazione del vitto a persone non autosufficienti ed ai minori affidati alle apposite strutture a carattere residenziale e case di riposo;
- e) Servizio Farmacie Comunali;
- f) Servizi attinenti ai mercati (ortofrutta - fiori - carne - ittici e rionali);
- g) Servizio di protezione civile, da presidiare con personale in reperibilità;
- h) Servizio di polizia municipale;
- i) Servizi culturali (musei, scavi, gallerie e biblioteche);
- j) Servizi scolastici socio-educativi;
- k) Servizi effettuati dagli Uffici che svolgono compiti di supporto all'attività degli Organi Politici, nei casi in cui l'attività degli Organi si svolga con protrazione oltre cinque giorni la settimana;

- l) Servizi svolti dagli Uffici deputati all'espletamento di compiti di supporto strettamente indispensabili ai fini del funzionamento degli Uffici sopraelencati;
 - m) Servizio Giardini;
 - n) Servizio Autoparco;
 - o) Servizio spiagge, durante il periodo di apertura balneare;
 - p) gli altri Servizi espressamente previsti dalla legge; ...";
- dall'altro, si prescrive che "... nell'ottemperanza di quanto stabilito dall'art. 22 della legge n. 724/1994, l'Amministrazione Comunale, anche al fine di raggiungere più elevati livelli di efficienza e di efficacia nei servizi istituzionali, con particolare riferimento a quelli rivolti all'utenza anche attraverso l'ampliamento dei periodi di apertura degli uffici al pubblico, **ritiene opportuno incentivare la conseguente necessaria articolazione e flessibilità degli orari di lavoro dei propri dipendenti** ...".

Ancora una volta, quindi, l'incentivazione variabile e accessoria viene direttamente legata non solo alla pur necessaria presenza sulle attività dirette a soddisfare le istanze di servizio, interno ed esterno, bensì all'effettività di concreti obiettivi di continuità, maggior estensione e flessibilità delle prestazioni lavorative, al di là, cioè, dell'ordinario e regolare rispetto di preconfezionati orari di lavoro, invece soggetti, in forza della disciplina di Ente, al necessario e costante adattamento alle necessità funzionali delle strutture pubbliche gestite. La relevantissima estensione delle funzioni e dei servizi capitolini, in termini sia di dimensione territoriale che di quantità dei prodotti e di criticità e intensità delle relazioni con l'utenza, e la sempre più forte riduzione degli organici negli anni intervenuta (in altra parte di questa relazione dettagliatamente rappresentata) hanno quindi richiesto, sempre più, il ricorso a tali forme di adattamento del lavoro ai bisogni da soddisfare, non potendosi allora accedere – almeno non in termini presuntivi e assoluti – alla tesi, sostenuta in sede ispettiva, che vorrebbe comunque del tutto illegittima qualsiasi erogazione salariale accessoria riferibile a tali necessità, poiché anche le prestazioni del personale tecnico e amministrativo, in larga misura destinatario delle tipologie orarie di cui si tratta e della relativa incentivazione, appaiono strategiche ed essenziali per garantire almeno i livelli *standard* della *performance* di Ente.

Viene invece contestata, senza alcun distinguo, l'intera applicazione di dette forme di incentivazione e il relativo impiego annuale di risorse decentrate, il cui utilizzo riguarda rilevanti quantità di dipendenti comunali frequentemente soggetti a quegli adattamenti dei servizi e delle attività, sul solo assunto che verrebbe pagato, senza alcun riflesso benefico per l'Amministrazione, il mero rientro pomeridiano. Come si vede, viceversa, scopo dell'incentivazione è di conseguire – tenendo conto delle carenze organiche, le quali pure determinano a maggior ragione tali esigenze di incentivazione – quei risultati di continuità e flessibilità operative, su fasce e giornate di adattamento dei servizi, in assenza dei quali non potrebbe perseguirsi, massimamente in fasi di crisi come quella che si attraversa, alcun concreto obiettivo, anche solo di mantenimento degli *standard* erogativi essenziali. È in tale chiave che deve essere letto il sistema di articolazione degli orari di cui si tratta, come del resto

chiaramente indicato nelle disposizioni d'indirizzo recate dalla ridetta deliberazione n. 4160, ove conclusivamente si legge: "... i Dirigenti preposti ai Dipartimenti ed Uffici ed i Coordinatori delle Circoscrizioni determinano gli orari degli uffici nel rispetto dei principi stabiliti dalla legge, dal contratto di lavoro e dal presente provvedimento. Nel rispetto delle direttive impartite dall'Amministrazione e in conformità al disposto dell'art. 33 del C.C.N.L., ai dirigenti è affidato il compito di predisporre piani, progetti-obiettivo ed altre **iniziative per il conseguimento degli obiettivi individuati con il presente provvedimento. In particolare i dirigenti sono direttamente responsabili ... sotto il profilo del raggiungimento degli obiettivi sopra descritti, con particolare riferimento al collegamento diretto tra l'incentivazione erogata al dipendente ed il perseguimento dell'obiettivo dell'apertura al pubblico degli Uffici e/o dell'erogazione all'utenza dei servizi istituzionali**".

Si ritiene, quindi, che un impiego di detti incentivi parzialmente difforme dagli obiettivi perseguiti – comunque possibile in ragione della rilevanza delle quote di organico interessate e della complessa articolazione delle strutture e dei servizi da gestire e monitorare sull'intero territorio capitolino – debba essere indagato con riguardo all'effettività delle situazioni e delle prestazioni assicurate dai dipendenti, di norma impostate nei termini di flessibilità e adattamento alle esigenze di protrazione oraria dei servizi, di cui si è detto, in coerenza con i principi più sopra già esposti e con i presupposti stessi delle condizioni oggettive di disagio operativo, del resto ritenute incentivabili, se verificabilmente concrete, nella stessa relazione ispettiva, anche con riguardo alle ridette necessità di flessibilità del servizio e di disagio relazionale con l'utenza.

Pertanto, sulla scorta di quanto rappresentato e con ogni riserva di verifica nel dettaglio, è possibile mettere in miglior luce le finalità delle specifiche tipologie orarie, contestate ai fini dell'impiego dei fondi. Come si diceva, sono state ritenute potenzialmente foriere di danno (tabella citata, pag. 234 rel. isp.), le indennità di tipo 3) e 4), oltre che i rientri pomeridiani. In realtà, come si è detto, **non può essere accettata, in via presuntiva e astratta, una totalizzante – e non distintiva – affermazione di illegittimità di qualsiasi erogazione operata a tali titoli, data l'esigenza di correlarne il fine di flessibilizzazione delle prestazioni alla resa più estesa dei servizi e, comunque, al conseguimento di un maggiore adattamento delle giornate di rientro e della presenza quotidiana alle mutanti collocazioni delle punte di attività e degli eventi non prevedibili, soprattutto in carenza endemica di organico.**

A ben vedere, infatti, le articolazioni orarie di cui si tratta, ben lungi dal costituire rigide cornici temporali, sono strutturate in modo da permettere che l'ordinario "debito orario" del dipendente sia colmabile in archi anti e post meridiani che, **anche nelle giornate in cui non è previsto il rientro pomeridiano, assicurino rilevanti estensioni delle attività non solo in orario mattutino** (fino alle ore 16:00), **mentre le giornate con rientro pomeridiano garantiscono estensioni dei servizi sino a tardo pomeriggio/sera** (sino alle 19:00); **ciò avviene, si noti, proprio in applicazione dello strumento della flessibilità in entrata** (08:00/09:00 e 08:00/10:00, a seconda delle articolazioni) **e in uscita** (17:00/19:00, 18:00/19:00 e 18:30/19:00, sempre a seconda delle articolazioni), **posto nella responsabilità gestionale del dirigente secondo le indicazioni d'indirizzo recate dall'apposita deliberazione**, più sopra riportate; e, come si è più volte ribadito, **tale flessibilità – già ritenuta, anche in sede ispettiva, possibile parametro di**

incentivazione del disagio – costituisce, unitamente agli altri obiettivi di continuità e maggiore estensione delle attività, il vero oggetto delle forme di incentivazione di cui si tratta, da curare sull’assetto di base delle articolazioni orarie in parola, il quale costituisce unicamente, di fatto, generale riferimento di massima dell’organizzazione del lavoro.

Ciò posto, è anche importante evidenziare come il riflesso economico individuale, prodotto da detti istituti decentrati, appaia del tutto misurato e di buon senso, posto che il pur rilevante e complessivo impegno di risorse determinato a tale scopo (oggettivamente motivato, del resto, dalla quantità dei dipendenti interessati) si risolve nel riconoscimento, per ciascun dipendente che partecipa alle rassegnate esigenze di continuità, estensione e flessibilità dei servizi, di un incentivo complessivo annuo lordo di circa 1.000 €, da cui vengono comunque defalcate le somme non dovute per assenza dal servizio. In sostanza, cioè, circa 80 € lordi/mese (40/50 € netti/mese), i quali – oltre a rappresentare l’unica erogazione accessoria variabile diffusa alla generalità della quota di organico che ne risulta destinataria – costituiscono il solo incentivo su cui si regge l’intero impianto di sostegno di detti obiettivi di continuità, estensione e flessibilizzazione delle attività e dei servizi, oggi essenziali e assolutamente irrinunciabili in costanza di politiche di generalizzata riduzione degli organici pubblici.

Tali indennità, pertanto, ben lungi dal trovare erogazione per fini di mera integrazione salariale, devono essere intese come unico strumento di possibile e irrinunciabile incentivazione dell’adattamento del lavoro alle necessità di salvaguardia delle funzioni fondamentali e dei servizi essenziali, anche a compensazione delle ricordate carenze dotazionali.

Il complesso della spesa che ne deriva appare, del resto, anche in tale ottica, un investimento del tutto motivato e sostenibile, anche in raffronto all’imparagonabile consistenza delle economie strutturalmente realizzate con il fortissimo calo del personale di ruolo in servizio, di cui si è trattato nel § 4.1.1 (cfr., ivi, tabelle 2a, 2b, 3c, 4a, 4b, 5c, 6, 7, 9 e 10), a fronte delle quali il contestuale e ben più limitato impegno delle risorse decentrate di cui si tratta, per gli istituti di incentivazione del personale in parola, costituisce il necessario sostegno delle politiche di valorizzazione delle risorse umane residue, chiamate a compensare, con sempre maggiori difficoltà, l’impossibilità di ricostituire le consistenze organiche originarie dei servizi.

L’indennità di responsabilità

Nelle pagg. 235-240 della relazione ispettiva sono infine contestate le erogazioni operate a titolo di indennità di responsabilità per le “posizioni di lavoro” al personale di categoria D del Copro di Polizia Locale.

Occorre segnalare, preliminarmente, che a pag. 237 della relazione – per mero errore materiale – viene anche rilevato l’incremento di dette indennità con il CCDI 22/10/2010, in realtà non avvenuto. Detto CCDI non riguarda tali indennità, venendo in considerazione per altre misure disciplinarie, come anche ricordato nella precedente parte di questo documento dedicata alle indennità di disagio.

Ciò posto, deve evidenziarsi come siano oggetto di contestazione, nella sostanza, tutte le quote di indennità erogate a detto personale di categoria D, per la parte che risulta eccedente rispetto alla retribuzione accessoria edittale massima prevista dal vigente CCNL per i ruoli di responsabilità (quando non siano elevati a posizione organizzativa), cioè € 2.500 annui.

In realtà, come previsto dal relativo regolamento recante l'ordinamento della Polizia Locale di Roma Capitale, le posizioni di lavoro in parola rappresentano un istituto del tutto peculiare, strettamente legato alla complessiva e gerarchica organizzazione del Corpo, certamente non limitato all'assunzione delle sole responsabilità di procedimento, cui l'indennità presa a riferimento è invece ordinariamente destinata.

Tali posizioni, in effetti, rappresentano ruoli direttivi preposti, secondo una precisa scala di valori e contenuti, all'esercizio delle funzioni fondamentali di Polizia Locale, a presidio della necessaria e capillare distribuzione strutturale e territoriale delle stesse. L'atipicità di detto istituto, rispetto al CCNL di comparto, non vale ad escluderne, a parere dell'Amministrazione, la rilevanza che riveste in seno all'Ente, in ragione delle peculiarità istituzionali che lo caratterizzano. Roma Capitale, infatti, anche (ma non solo) in quanto sede del Governo, è destinataria di un ordinamento speciale e titolare di particolari funzioni amministrative.

È importante ricordare, in proposito, come l'Ente svolga un insieme di attività che vanno ben oltre quelle normalmente svolte dalle altre città del Paese, anche nel campo della Polizia Locale. Seppur in via di estrema sintesi, si rileva infatti che, oltre ai numerosi compiti istituzionalmente e ordinariamente attribuiti alla Polizia Locale, viene assicurata, in via pressoché stabile, una serie notevolissima di altre attività, mediante la programmazione e il raggiungimento di vari macro-obiettivi, strettamente legati alla peculiarità della metropoli e correlati al Piano Strategico per la Mobilità Sostenibile, derivato dal Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU), agli interventi emergenziali sulla mobilità e il traffico e ai Patti per Roma Sicura del 2007, 2008 e 2011, con il relativo "Pacchetto Sicurezza" ("Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica" di cui al D.L. n. 92/2008 e D.M.I. del 05 agosto 2008, avente per oggetto "Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione").

Queste ultime misure in materia di sicurezza, in particolare, sono caratterizzate da obiettivi che, per la competenza specifica, si sono esplicitati nel raggiungimento di parametri stabiliti per la percezione della sicurezza urbana da parte della cittadinanza, declinata in progetti relativi al Decoro Urbano, al Piano Nomadi e agli Interventi per la Sicurezza. In tale contesto, il Corpo, al pari delle Forze di Polizia dello Stato, assolve funzioni primarie, quali il presidio del territorio per il regolare svolgimento della vita ordinaria e civile nell'ambito degli spazi pubblici, la collaborazione con gli altri servizi dell'Amministrazione per migliorare la qualità dello spazio pubblico, nonché con le Forze di Polizia dello Stato nel contrasto alla criminalità (controlli campi nomadi e insediamenti abusivi, sicurezza e vigilanza nei cantieri edili, indagini giudiziarie delegate in materia di reati urbanistico/ambientali e di identificazione di minori stranieri, controlli sull'ottemperanza delle Ordinanze Sindacali in materia di sicurezza e legalità, coordinamento giuridico-funzionale in materia di Polizia Socio-Ambientale, etc. ...).

Gli impegni assunti in tali sedi riguardano, quindi, compiti e obiettivi costantemente acquisiti tra le attività d'istituto, peculiari – per dimensioni, incidenza e centralità – alla specificità di Roma Capitale e involgono funzioni che, per rilievo e criticità, ne qualificano, distintivamente rispetto alle normali realtà locali, la specificità istituzionale.

Tutto ciò si riflette, intuibilmente, sugli assetti organizzativi e operativi del Corpo, la cui struttura deve necessariamente e costantemente rispondere alle fondamentali attese di risultato che ne derivano.

Pertanto, per ben comprendere la valenza e la natura delle posizioni di lavoro di cui si tratta, risulta imprescindibile analizzare la struttura organizzativa e funzionale del Corpo, al cui interno – come si diceva – tali ruoli assumono, seppur in via necessariamente graduata, la veste di vere e proprie articolazioni direttive di relevantissimi ambiti operativi e gestionali, di funzioni fondamentali e di servizi finali essenziali al sostegno delle politiche di governo del territorio metropolitano. In particolare, il Corpo è suddiviso in 19 Gruppi (già coincidenti con i Municipi), territorialmente competenti, al cui vertice è preposto un Comandante di Gruppo, **quale unico dirigente a quest'ultimo assegnato**. Si consideri che ciascun Gruppo serve quote di popolazione del tutto assimilabili a quelle proprie di una grande città, **contando una media di residenti pari a oltre 150.000 unità, senza considerare che l'estensione territoriale è assai maggiore della media delle altre realtà nazionali, come più sopra già ricordato**.

I funzionari di categoria D, di cui si tratta, **assumo quindi la veste diretta di referenti di funzione e di servizio, per le varie materie e ambiti d'azione propri della Polizia Locale, nonché delle articolazioni territoriali e di Gruppo in cui essi si suddividono**. Non è chi non veda come tali esigenze non possano trovare risposta nella mera attribuzione di tradizionali responsabilità di procedimento, le quali costituiscono solo una delle peculiarità proprie dei ruoli in parola. L'insufficienza della vigente regolazione contrattuale nazionale, rispetto alle risposte da dare a dette necessità di gestione dei Corpi, trova del resto espressa dimostrazione proprio all'interno della vigente disciplina di CCNL, ove le parti negoziali nazionali hanno concordato sull'esigenza di soluzioni normative, anche di fonte legislativa, atte a interpretare e valorizzare adeguatamente il forte sviluppo delle funzioni di Polizia Locale e delle professionalità ad esse adibite (cfr. premessa la Capo III del CCNL 22/1/2004). Le numerose iniziative, parlamentari e di Governo, dirette a tali fini, ancora non hanno dato gli esiti programmati, con il conseguente perdurare di una sorta di vuoto normativo, anche contrattuale, pur in presenza delle chiare affermazioni, sopra rammentate, sulla necessità di una nuova e più completa regolazione dell'ordinamento di Polizia Locale, data la dichiarata insufficienza di quello corrente a garantire il sostegno delle funzioni di cui si tratta.

Tale carenza di disciplina finisce col compromettere l'effettiva capacità di compiuta regolazione di dette funzioni, anche in termini di trattamento normativo ed economico degli agenti di Polizia Locale, ciò che si manifesta, in misura di fatto incolmabile con gli attuali strumenti contrattuali nazionali, soprattutto – e fatalmente – nelle realtà territoriali di maggiori dimensioni, sino a quelle metropolitane. In realtà, l'Ordinamento nazionale della Polizia Locale (per quanto assai datato e fatto oggetto, del resto, proprio delle affermazioni di necessaria novellazione di cui si è detto), **afferma a chiare lettere che gli enti devono disciplinare “lo stato giuridico del personale con apposito regolamento”,**

ivi stabilendo: “1) *il contingente numerico degli addetti al servizio, secondo criteri di funzionalità e di economicità, in rapporto al numero degli abitanti del comune e ai flussi della popolazione, alla estensione e alla morfologia del territorio, alle caratteristiche socio-economiche della comunità locale*; 2) **il tipo di organizzazione del Corpo, tenendo conto della densità della popolazione residente e temporanea, della suddivisione del comune stesso in circoscrizioni territoriali e delle zone territoriali costituenti aree metropolitane**”; la legge aggiunge, poi, che “**I comuni definiscono con regolamento l'ordinamento e l'organizzazione del Corpo di polizia municipale. ... L'organizzazione del Corpo deve essere improntata al principio del decentramento per circoscrizioni o per zone ed al criterio che le dotazioni organiche per singole qualifiche devono essere stabilite in modo da assicurare la funzionalità e l'efficienza delle strutture del Corpo.**” (cfr art. 7, L. n. 85/1986).

Non v'è alcun dubbio sul fatto che ciascun ente debba allora provvedere in tal senso, non potendo esimersi, nell'attesa dell'annunciata revisione legislativa ordinamentale e nel doveroso esercizio della propria autonoma potestà normativa (art. 117, comma 6, della Costituzione), dal colmare detto *gap* disciplinatorio, a maggior ragione a fronte delle proprie eventuali peculiarità territoriali, come nel caso di questa Amministrazione, che rappresenta la massima espressione metropolitana del Paese.

Ed è ciò che è avvenuto, proprio mediante la disciplina regolamentare richiamata in sede ispettiva, peraltro aggiornata, rispetto alla deliberazione ivi richiamata, dal successivo atto di disciplina approvato con deliberazione GC n. 386/2008, il quale reca, in allegato, apposito documento definitorio delle declaratorie funzionali dei diversi incarichi oggetto di contestazione (quanto alla parte economica).

Tali declaratorie identificano l'organizzazione gerarchica del Corpo, ben al di là dei meri incarichi di responsabilità procedimentale destinatari delle indennità previste dal CCNL, cui fa riferimento la relazione ispettiva per contestare il superamento di importi massimi retributivi; trattasi invece, in questo caso – e come sopra già accennato –, di ruoli funzionali su cui ricadono direttamente le funzioni di Polizia Locale, pur sotto l'egida del complessivo coordinamento dirigenziale del Comando di Gruppo, peraltro gestito – anche questo è già stato ricordato – da un solo dirigente.

Appare necessario riportare in questa sede dette declaratorie, per meglio rendere la portata organizzativa delle stesse:

Responsabile del Coordinamento di Sezioni

Nell'ambito delle direttive impartite dai dirigenti:

- *Coordina l'attività delle Sezioni assegnate;*
- *Cura le relazioni organizzative interne alla U.O. di appartenenza;*
- *Verifica che le soluzioni adottate nelle Sezioni assegnate siano rispondenti ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità;*
- *Partecipa alle Conferenze di Servizio su delega del dirigente;*

- *Cura le relazioni organizzative esterne di natura complessa di tipo diretto anche con rappresentanza istituzionale.*

Responsabile di Sezione

Nell'ambito delle direttive impartite dai superiori operativi, funzionali e dai dirigenti:

- *Svolge attività caratterizzata, anche sulla base della pluriennale esperienza professionale, da conoscenza specialistica e di alto contenuto tecnico per materia, assicurando comunque l'effettuazione di tutte le prestazioni lavorative proprie del ruolo della Polizia Locale, riassorbendo in tal modo anche i compiti della categoria C, nonché l'utilizzo delle dotazioni tecnologiche e strumentali;*
- *Coordina le attività dei Reparti assicurando l'omogeneità delle procedure e nell'attività della Sezione;*
- *Svolge l'attività di analisi e di indirizzo, studio e ricerca nelle materie di competenza della sezione;*
- *Cura le relazioni organizzative della sezione, partecipando anche alle Conferenze di Servizio di competenza, su delega del dirigente;*
- *Ai sensi della legge 241/90 e s.m.i., assume la responsabilità dei procedimenti propri della Sezione curando, altresì, le relazioni esterne con l'utenza.*

Responsabile di Reparto

Nell'ambito delle direttive impartite dai superiori operativi, funzionali e dai dirigenti:

- *Svolge attività caratterizzata, anche sulla base della pluriennale esperienza professionale, da conoscenza specialistica e di alto contenuto tecnico per materia, assicurando comunque l'effettuazione di tutte le prestazioni lavorative proprie del ruolo della Polizia Locale, riassorbendo in tal modo anche i compiti della categoria C, nonché l'utilizzo delle dotazioni tecnologiche e strumentali;*
- *Svolge l'attività di analisi e indirizzo coordinando l'attività del Reparto e assicurando l'omogeneità delle procedure;*
- *Su delega cura le relazioni organizzative esterne alla U.O. per le materie di competenza del reparto;*
- *Propone soluzioni innovative per un migliore funzionamento del Reparto assegnato.*

Responsabile di singola o più attività di Reparto

Nell'ambito delle direttive impartite dai superiori operativi, funzionali e dai dirigenti:

- *Svolge attività caratterizzata, anche sulla base della pluriennale esperienza professionale, da conoscenza specialistica e di alto contenuto tecnico per materia, assicurando comunque l'effettuazione di tutte le prestazioni lavorative proprie del ruolo della Polizia Locale, riassorbendo in*

tal modo anche i compiti della categoria C, nonché l'utilizzo delle dotazioni tecnologiche e strumentali;

- Ha autonomia decisionale e adotta le soluzioni operative, garantendo nel contempo la conoscenza delle problematiche emergenti;*
- Svolge l'attività di analisi e indirizzo collaborando nel coordinamento della attività del Reparto cui è assegnato, propone soluzioni innovative per un migliore funzionamento del Reparto in cui svolge la propria attività.*

Come si vede, tali competenze costituiscono **rilevante e incrementale “esplosione” delle ordinarie mansioni di categoria D**, quali sintetizzate nella declaratoria “di base” del CCNL, con riguardo, soprattutto, alle diffuse – seppur graduate – funzioni di **coordinamento e controllo gerarchico, responsabilità diretta di determinati ambiti e materie, ambiti di delega e autonomia decisionale**.

Del resto, ciò discende direttamente da quanto previsto dalle norme di legge in materia, ove si prevede che *“Gli addetti alle attività di polizia municipale sono tenuti ad eseguire le direttive impartite dai superiori gerarchici e dalle autorità competenti per i singoli settori operativi, nei limiti del loro stato giuridico e delle leggi”* (art. 9, comma 2, della legge n. 65/1986), norma cui i singoli ordinamenti (da adottare, come si è già visto, ai sensi dell'art. 7 della medesima legge) devono concretamente adeguarsi mediante specifici **regolamenti recanti la disciplina, per l'appunto, dell'ordinamento e dell'organizzazione del Corpo. Il modello, ovviamente, non può essere eguale per tutte le amministrazioni, dovendo interpretare le peculiarità e le dimensioni delle singole realtà locali.**

Orbene, **nel caso di Roma Capitale, la funzione gerarchica, in presenza di un solo dirigente per Gruppo, non può che trovare collocazione nell'ambito della categoria D**, come rilevabile dall'Ordinamento del Corpo che espressamente la prevede anche tra le posizioni di tale categoria, la cui finalità è quindi, principalmente, di **garantire la funzionalità dell'organizzazione complessiva, dotando il Corpo stesso di un'efficiente struttura di comando “di secondo livello”**, attraverso la previsione di precise responsabilità all'interno della ridetta categoria, **attribuite stabilmente a seguito di formazione obbligatoria e di apposita selezione interna**, nonché – solo in seguito a tali processi selettivi – remunerate tramite determinate indennità di incarico.

Nell'attesa della riforma dell'intera materia e **nella relativa perdurante carenza normativa, il sistema di selezione e preposizione alle posizioni di lavoro, come sopra individuate, si è allora inserito quale espressione della potestà organizzativa e regolamentare dell'Ente Locale, nonché della correlata autonomia negoziale sopra ricordata**, consentendo – nel colmare detta carenza – di fornire una **logica e imprescindibile risposta alla necessaria strutturazione gerarchica delle funzioni**, anche in coerenza con i correlati e previsti distintivi di grado, tipica e ineludibile, per i profili dell'area della vigilanza, soprattutto nelle grandi città.

Alla luce di quanto esposto, è possibile meglio tracciare i contenuti delle posizioni di cui si tratta ed evidenziarne le correlate misure retributive.

Quanto alle posizioni di "Coordinatore di Sezioni", in particolare, viene contestata, in relazione ispettiva, la relativa remunerazione, in quanto assimilata a quella propria delle posizioni organizzative; la stessa sarebbe del tutto illegittima, per la parte che supera il presunto limite di € 2.500 previsto per gli incarichi di specifica responsabilità, poiché dette posizioni non potrebbero essere considerate alla stregua delle posizioni organizzative (art. 8 e ss. CCNL del 31/3/1999) per assenza di previsione di una retribuzione di risultato. In realtà, come anche indicato in sede ispettiva, le posizioni organizzative sono caratterizzate da responsabilità "di prodotto e di risultato" e **tali caratteristiche sono del tutto insite anche nelle posizioni di lavoro di cui si tratta**. È infatti previsto, dal regolamento (art. 12), che l'incarico di posizione di lavoro sia "**sottoposto a verifica periodica da parte del Comandante di Gruppo di riferimento o del Dirigente della U.O. Questi, anche sulla base delle esigenze della U.O. Gruppo Municipale o della U.O. e dei risultati conseguiti, dispone almeno ogni cinque anni una rotazione degli incaricati di posizione di lavoro ...**". Tali risultati, quindi, vengono annualmente rilevati e dettagliatamente monitorati in termini di indicatori di *output* e attengono a tutte le linee funzionali proprie della complessiva articolazione direzionale della P.L. e, quindi, di tutta la filiera direzionale di cui si tratta. **Il fatto che, alla misurazione della performance complessiva delle strutture della P.L., non si accompagni una specifica valutazione individuale dipende dalla natura stessa dei ruoli gestionali e operativi in parola, tipicamente gerarchici e deputati ad assicurare costantemente il flusso delle attività e degli interventi che determinano il raggiungimento di quei risultati.**

Non può, quindi, concludersi – come avviene in relazione ispettiva – che dette posizioni di coordinamento non siano in alcun modo afferenti alla tipologia delle posizioni organizzative, **poiché l'assenza di una valutazione individuale non comporta il venir meno dei presupposti d'incarico funzionale, su prodotto e risultato, che caratterizzano tali posizioni, per regolamento e nell'effettività della loro gestione**. Lo stesso regolamento richiamato in sede ispettiva, del resto, all'art. 11, prescrive che "**l'indennità "Responsabili del Coordinamento di Sezioni" sarà parimenti adeguata secondo le previsioni legate all'adeguamento delle posizioni organizzative di fascia "A" da cui derivano**". L'importo complessivo corrisponde, infatti, a quello delle posizioni organizzative di area tecnico-amministrativa dell'Ente, con l'unica peculiarità che la quota di risultato è conglobata nell'unico importo annuale, erogato con periodicità infra-annuale, **ma pur sempre in relazione all'andamento delle attività e dei risultati attesi. Come espressamente previsto dal medesimo art. 11, poi, tali posizioni di lavoro non possono essere destinatarie di nessun altro incentivo o premio, fatta eccezione per i soli compensi per lavoro straordinario elettorale e per eventi speciali, esattamente come accade per le posizioni organizzative.**

Gli incarichi, poi, sono **conferiti previa apposita selezione e con specifico provvedimento dirigenziale, per la preposizione ad articolazioni organizzative, gestionali e operative di assoluto rilievo, non potendo quindi trovare mera assimilazione a incarichi di responsabilità dei soli procedimenti**, come avviene con il diverso istituto cui si fa riferimento, in sede ispettiva, per contestare paventate violazioni di

limiti retributivi, che appaiono invece del tutto non riferibili all'istituto di cui si tratta in questa sede. Ne consegue che la remunerazione di dette posizioni di lavoro (Coordinamento di Sezioni), sostanzialmente rientranti nell'area delle posizioni organizzative per le motivazioni sopra evidenziate, appare legittimamente erogata, **fatta salva la sola quota della stessa riferibile al risultato, per la quale resta assente la formalizzazione di una valutazione individuale.**

L'eventuale recupero di detta quota di risultato potrà essere valutato e operato, pertanto, previo scorporo – dal totale individuale comprensivo della quota stessa – della sua separata incidenza economica, pari, individualmente, a € 2.582,28 (=12.911,40 : 125 x 25).

Le considerazioni complessivamente illustrate in questo paragrafo, ferma la ricostruzione appena operata sulla natura delle posizioni di Coordinamento di Sezioni, valgono comunque per motivare anche la strutturazione retributiva delle altre posizioni gerarchiche, come più sopra descritte (**Responsabile di Sezione, Responsabile di Reparto e Responsabile di singola o più attività di Reparto**). Si ribadisce, in proposito, che l'ordinamento professionale, come ricostruito, si è dimostrato pienamente funzionale alle esigenze derivanti dalla complessità del Corpo e dalla sua articolazione sul territorio, nonché dalle sempre crescenti incombenze attribuite alla struttura, stante il suo ruolo strategico, **rappresentando strumento imprescindibile per garantire coesione, omogeneità ed efficacia alla filiera di comando.**

Tale modello organizzativo – pur caratterizzato da una forte peculiarità e atipicità regolativa, anche a livello di strumenti di riconoscimento economico accessorio pur sempre legati all'effettività dei ruoli e delle funzioni svolte – ha consentito, in concreto e nei fatti, il mantenimento e talvolta l'innalzamento dei livelli dei servizi erogati alla cittadinanza, pur in presenza del più volte ricordato – progressivo e significativo – decremento di organico. Si è comunque ottenuto, quindi, un oggettivo incremento della produttività media individuale, compensata anche attraverso gli istituti in parola, nonché una sempre pronta risposta della struttura alle indicazioni dell'Amministrazione, rispetto a progetti strategici e/o a eventi di grande impatto sulla città.

In relazione allo specifico ambito di competenza, si ritiene pertanto che la disciplina definita con l'Ordinamento professionale del Copro di P.L. – che è stata introdotta nel 2003 e che ha trovato la sua piena attuazione nel 2008 – risponda alle esigenze (sia operative che di auto-amministrazione) della struttura, in quanto strumento coerente con il modello organizzativo del Corpo medesimo, che già negli anni passati è stato ponderato in funzione della complessità di Roma Capitale, nella sua più ampia accezione istituzionale e sociale.

* * *

In ogni caso, poi, deve essere sottolineato come l'istituzione e l'attivazione delle posizioni di lavoro della P.L. sia intervenuta senza alcun fine di moltiplicazione e/o sovra-remunerazione dei dipendenti interessati.

Come si è già visto, infatti, **le posizioni più elevate di Coordinamento di Sezioni** (peraltro ridotte, in ragione dei tagli agli organici, a un numero assai esiguo e insufficiente), **sono economicamente onnicomprensive, proprio perché introdotte in espressa e sostanziale assimilazione alle posizioni**

organizzative, non essendo quindi destinatarie di alcun altro compenso, ancorché coinvolte nel sistema di rotazione e avvicendamento delle fasce di lavoro, nell'articolazione delle attività per turni anti e post meridiani, nonché nei correlati disagi da continuo adattamento del servizio alle esigenze imprevedibili, urgenti e contingenti che si manifestano, sul territorio metropolitano, senza soluzione di continuità.

Le altre posizioni, a loro volta, per quanto di valore superiore al massimo edittale previsto per gli incarichi (peraltro differenti, come si è già detto) di responsabilità di procedimento, sono state aggiuntivamente oggetto, quanto all'articolazione degli orari di lavoro, solo delle indennità derivanti dallo svolgimento di lavoro notturno e/o festivo, del tutto al di fuori – peraltro – della remunerazione per “turnazione piena” dell'orario di servizio, comunque assicurata di norma anche dal personale di categoria D di cui si tratta in questa sede, secondo quanto già descritto nell'apposito paragrafo sulle indennità di disagio.

Ne deriva che, anche accedendo all'interpretazione degli istituti e dei limiti retributivi sostenuta in sede ispettiva, occorre valutare – ai fini della verifica di eventuali recuperi – la mancata erogazione dell'indennità di turno, a compensazione delle erogazioni, largamente sostitutive anche di essa, operate ai sensi dell'ordinamento professionale della Polizia Locale di Roma Capitale.

Del che, quindi, si fa riserva di computo, unitamente alle verifiche di conteggio già prefigurate, in altre parti della presente relazione, in ordine ad altri istituti decentrati integrativi, oggetto di separate contestazioni.

4.2.4.5 Gli incentivi per specifiche attività: art. 17, comma 2, lett. g), del CCNL dell'1.04.99

I compensi trattati in questa sede attengono all'incentivazione delle attività di progettazione e di assistenza e difesa legale dell'Ente.

Quanto all'imputazione al fondo, quali partite di giro, si è già detto sub § 4.2.3.3, cui si rimanda per quanto rileva a questi fini. Si precisa, comunque, che si tratta dei compensi che la Corte dei Conti, SS.RR. n. 51/CONTR/11, esclude espressamente dal tetto di spesa previsto dall'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010, restando quindi esclusa ogni possibile irregolarità idonea a incidere negativamente sul computo complessivo del fondo decentrato e sul loro specifico utilizzo.

I compensi ai sensi dell'art. 92, comma 5, del D.Lgs. n. 163/2006

Nella relazione ispettiva si svolgono alcune rilevanti contestazioni sui seguenti aspetti applicativi:

- finanziamento dell'IRAP;
- incentivazione dell'attività ordinaria;
- fondo interno di perequazione;
- incentivazione dell'attività di supporto alla progettazione.

In merito, si espone quanto segue.

IRAP

Il legislatore, mediante l'art 3, comma 29, della legge n. 350/2003, ha avuto intenzione di risolvere il problema dei c.d. oneri riflessi sui compensi per la progettazione, laddove ha disposto: *"I compensi che gli enti locali, ai sensi dell'articolo 18 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, ripartiscono, a titolo di incentivo alla progettazione, nella misura non superiore al 2 per cento dell'importo a base di gara di un'opera o di un lavoro, si intendono al lordo di tutti gli oneri accessori connessi alle erogazioni, ivi compresa la quota di oneri accessori a carico degli enti stessi."*. Successivamente, l'art. 1, comma 207, della legge n. 266/2005, applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni, ha prescritto: *"L'articolo 18, comma 1, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, che prevede la possibilità di ripartire una quota percentuale dell'importo posto a base di gara tra il responsabile unico del progetto e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori, **si interpreta nel senso che tale quota percentuale è comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione.**"*, con ciò escludendosi, dal computo, i riflessi fiscali del compenso (IRAP) – che non sono né previdenziali né assicurativi –, i quali devono trovare finanziamento al di fuori della percentuale di legge. **La natura di interpretazione autentica di tale disposizione (come si specificherà meglio innanzi) porta ad effetti ex tunc della stessa, imponendone l'applicazione anche agli incentivi ancora da erogare, seppure riferiti a precedenti annualità.** La stessa disposizione ha poi trovato compiuta conferma nel testo dell'art. 92 del D.Lgs. n. 163/2006 (c.d. codice degli appalti), ove si legge, infatti, che *"Una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, **comprensiva anche degli oneri previdenziali e assistenziali a carico dell'amministrazione** ... è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione ..."*.

Per comprendere quale sia la disciplina applicabile, quindi, bisognerà individuare dapprima la natura delle norme coinvolte.

E dunque, l'art. 3, comma 29, della legge n. 350/2003 non è norma di interpretazione autentica, per due ordini di ragioni. Anzitutto, per i soggetti interessati: il legislatore ha rivolto la disposizione normativa esclusivamente agli enti locali, escludendo espressamente dal novero dell'ambito di applicazione le amministrazioni centrali e periferiche. Si tratta, inoltre, di una norma dal contenuto dispositivo e non meramente dichiarativo – come invece la norma di interpretazione autentica imporrebbe – innalzando essa al 2% la quota di incentivo del fondo per la progettazione.

A diversa conclusione si giunge, invece – unanimemente in giurisprudenza, così come in dottrina – dall'analisi dell'art. 1, comma 207, della legge n. 266/2005, innanzi citata. Qui ci troviamo di fronte, infatti, ad una inequivocabile intenzione legislativa di chiarire il significato dell'art. 18 della legge Merloni, a cui il legislatore fa, peraltro, richiamo espresso nell'*incipit* del dettato normativo. A ciò si aggiunga la portata meramente dichiarativa della norma, oltre all'utilizzo dell'espedito letterale tipico in casi di questo genere: la locuzione "si interpreta nel senso che".

Nella fattispecie, dunque, la disciplina valevole per gli enti locali è stata approntata dal legislatore del 2003 a decorrere dal 1 gennaio 2004, potendosi ben affermare, quindi, che trattasi di una norma di *species* rispetto alla disciplina generale in vigore fino a quel momento.

La legge n. 350/2003 ha, peraltro, posto fine – seppure solo per gli enti locali, si ribadisce – ad una *querelle* giurisprudenziale e dottrinale in atto fino a quel momento, che vedeva contrapposte interpretazioni differenti sulla opportunità o meno di inglobare nel concetto di oneri riflessi altresì gli oneri fiscali (Irap). Nel dettato normativo si legge, infatti, che "*I compensi che gli enti locali ripartiscono [...] nella misura non superiore al 2 per cento [...] si intendono al lordo di tutti gli oneri accessori connessi alle erogazioni*". Questa analisi della *ratio* della norma trova riconoscimento, per di più, nell'innalzamento della percentuale in questione al 2 per cento, volendo con ogni probabilità il legislatore contenere in tale nuova percentuale anche gli oneri riflessi, appunto, senza depauperare le aspettative dei dipendenti delle stazioni appaltanti, così come consolidatesi nel tempo.

L'analisi della questione e della relativa disciplina da applicare al caso di specie non può non passare, inoltre, dall'esame degli effetti propri dell'art. 1, comma 207, della legge n. 266/2005.

E' possibile sì affermare con certezza, infatti, che la legge finanziaria del 2006 troverà applicazione a partire dall'anno 1994 (anno di entrata in vigore della legge Merloni, oggetto dell'interpretazione autentica), avendo essa, per sua natura, efficacia *ex tunc*. E' vero pure, però, che l'applicazione della legge con effetti retroattivi deve stare ad una serie di limiti. Perché una norma possa spiegare i propri effetti retroattivamente, infatti, è necessario valutare se non ricorrano quei limiti fisiologici posti a tutela dei destinatari e dello stesso ordinamento, che attengono alla salvaguardia di valori costituzionali e di civiltà giuridica. Tra questi, oltre alla ragionevolezza dell'ordinamento e all'uguaglianza, vi è anche la tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico (cfr., tra le altre, Corte Cost. n. 8513/2009; Corte Cost. 525/2000). Tale ultimo principio si traduce nell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, principio che, quale elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano

irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti. L'aspettativa nella certezza del diritto, nella fattispecie, ha operato fin dal 2004, data di entrata in vigore di una *lex specialis* rivolta agli enti locali, che ha risolto definitivamente, come si è specificato, la questione sugli oneri riflessi.

A ciò si aggiunga che il comune di Roma, comunque, con deliberazione G.C. n. 372 del 22 luglio 2005, ha prudenzialmente adeguato il proprio regolamento all'evoluzione interpretativa più rigorosa fondata su tale evoluzione normativa, evidenziata in sede ispettiva. Pertanto, **alle attività di progettazione successive all'entrata in vigore del predetto regolamento**, è stata applicata l'aliquota massima del 2% al lordo degli oneri riflessi, **comprensivi dell'Irap**.

L'attività di progettazione svolta precedentemente all'entrata in vigore della norma citata, invece, è stata liquidata secondo la normativa previgente, che consentiva un'aliquota massima dell'1,5% e non contemplava l'inclusione degli oneri riflessi all'interno di tale quota, come specificato.

Ciò, si ribadisce, in conformità alla disciplina legislativa di riferimento nel caso di specie, ovvero la legge n. 350/2003. Questa legge, come si è avuto modo di approfondire poc'anzi, è norma speciale rispetto alla disciplina generale di riferimento, essendo essa valevole solo per il comparto degli enti locali; in più, si tratta di norma a carattere innovativo, spiegando essa i propri effetti, dunque, *ex nunc*, senza effetto retroattivo. Ragionare diversamente significherebbe, peraltro, minare il principio di rango costituzionale della tutela dell'affidamento legittimamente posto dai cittadini nella sicurezza giuridica, ovvero nella certezza dell'ordinamento giuridico.

E' opportuno, dunque, per l'Amministrazione operare una distinzione tra il periodo antecedente e quello successivo al 2004, anno di entrata in vigore della legge n. 350/2003, e non a partire dal 1994, momento di entrata in vigore della legge Merloni. In tal modo, la verifica di dettaglio delle spese operate a titolo di incentivi per la progettazione dovrà discostarsi dai corrispondenti importi a partire, appunto, dal 1° gennaio 2004: prima di tale data non andranno inglobati tutti gli oneri accessori nella percentuale prestabilita, successivamente, invece, essi andranno incorporati nella predetta quota.

Concludendo, gli atti citati nella relazione ispettiva al riguardo – precipuamente alle pagine 244 e ss. – concernono la mera liquidazione di incentivi relativi ad attività di progettazione svolta precedentemente all'entrata in vigore del citato art. 3 della legge n. 350/2003 e successive modifiche. Pertanto, si può ben affermare che Roma Capitale ha correttamente applicato, nel calcolo dell'incentivo, la norma previgente, la quale non contemplava l'inclusione degli oneri riflessi nel computo della quota di incentivo del fondo per la progettazione.

Manutenzioni ordinarie

Viene anche contestata la previsione di incentivi su lavori di manutenzione ordinaria.

In merito va osservato che il citato art. 92 del codice degli appalti fa generico e complessivo riferimento a opere e **lavori** e non lascia trasparire, in alcun modo, la volontà del legislatore di escludere dall'incentivo le

manutenzioni ordinarie. Questa amministrazione, in particolare, ha ritenuto che, sulle manutenzioni ordinarie, possano essere legittimamente assegnati gli incentivi di cui alla norma, **peraltro solo nel caso in cui le stesse richiedano la predisposizione di elaborati progettuali**. Si consideri, inoltre, che il regolamento approvato con deliberazione G.C. n. 725/2003 e successive modifiche prevede, per le manutenzioni ordinarie, un'aliquota inferiore rispetto ad altre categorie di lavori, in considerazione della minore complessità delle stesse.

Si ritiene, pertanto, che la disciplina capitolina di cui si tratta, ben lungi dall'aver ricompreso nel regime dell'incentivazione di cui si tratta qualsivoglia fattispecie di lavoro pubblico, abbia invece ritenuto corretto definire la giusta cornice dell'incentivazione stessa, circoscrivendola ai casi di effettiva elaborazione progettuale, da un lato, e correlandovi una quantificazione equilibrata e graduata al ribasso dei compensi, in relazione alla minore – ma pur sempre presente – complessità tecnico-professionale richiesta. È quanto si legge, a ben vedere, anche nel parere espresso dalla Corte dei Conti, Sezione di Controllo per il Piemonte, n. 44/2014/SRCPIE/PAR, ove si legge, tra l'altro, che *“l'incentivo alla progettazione non può venire riconosciuto per qualunque lavoro di manutenzione ordinaria/straordinaria su beni dell'ente locale ma **solo per lavori di realizzazione di un'opera pubblica alla cui base vi sia una necessaria attività di progettazione**. **Esulano, dunque, tutti quei lavori manutentivi per la cui realizzazione non è necessaria l'attività progettuale** richiamata negli articoli 90, 91 e 92 del d.lgs. n. 163/2006”*. Come si vede, laddove sia necessaria l'attività di progettazione, la manutenzione ordinaria o straordinaria non è radicalmente escludibile dall'incentivazione, come previsto, entro tali limiti, anche da questo Ente nell'ambito dei propri regolamenti in materia.

A favore dell'applicazione dell'incentivo per questa fattispecie si è espressa, del resto, anche l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici con determinazione n. 7 del 17/02/2000 e con conforme parere (prot AG/13/2010) del 10 maggio 2010, rilasciato alla Provincia di Napoli.

Nell'ordinamento dello Stato, poi, risulta vigente il regolamento del Ministero dell'Interno, approvato con D.M. n. 66/2013, recante “Norme per la ripartizione dell'incentivo economico, di cui all'articolo 92, comma 5, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, al personale del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, registrato dalla Corte dei Conti il 30 maggio 2013, il cui art. 2, relativo al campo di applicazione, elenca al comma 3, come segue, le attività oggetto d'incentivazione: “... *costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione, restauro e manutenzione straordinaria e **ordinaria**, comprese le eventuali redazioni di perizie e di varianti ...*”.

Per quanto sopra, si ritiene che l'incentivazione delle opere di manutenzione ordinaria, operata da questa Amministrazione, sia da considerare legittima, peraltro nei limiti delle attività progettuali previste dalla relativa regolamentazione interna, come sopra specificato.

Attività non tecniche di collaborazione

La tabella B1 del regolamento approvato con la deliberazione G.C. n. 725/2003 prevede che una quota del 2% del complessivo incentivo previsto dalla norma debba essere distribuita tra i dipendenti che svolgono "attività di collaborazione non tecniche esterne", che operano all'interno della Ragioneria e del Segretariato.

Non appare condivisibile, in merito, il rilievo svolto dagli ispettori, i quali affermano che una tale erogazione costituisca irregolarità, in quanto verrebbe riconosciuta a soggetti che *"nulla hanno a che fare con le attività di natura tecnica"*. Ad avviso di questa Amministrazione, infatti, la complessa attività di progettazione, responsabilità di procedimento, collaudo e direzione dei lavori non appare riconducibile alla sola accezione "tecnica" delle stesse, poiché la componente giuridico-amministrativa ed economico-finanziaria costituisce parte integrante di tali attività, essendo di norma imprescindibilmente legata alle stesse. E' pertanto del tutto funzionale alle finalità di governo dei procedimenti interessati e del correlato sistema di incentivazione, di cui all'art. 92, comma 5, del D.Lgs. n. 163/2006, prevedere la corresponsione di una quota, peraltro del tutto residuale e poco più che simbolica (il 2% del 2%, ossia lo 0,04%), a tale titolo di incentivazione, a favore dei soggetti che collaborano fattivamente alla definizione e al controllo dei quadri economico-finanziari delle opere, alla liquidazione degli stati di avanzamento dei lavori, all'approvazione delle perizie suppletive, all'attivazione delle fonti di finanziamento, all'assistenza giuridico-amministrativa nella predisposizione degli atti di gara e nella stesura dei contratti, viepiù in relazione alla dimensione e all'incidenza strategica di quasi tutti gli interventi programmati nella Capitale. Entro tale cornice, peraltro **con riferimento alle sole attività di supporto oggettivamente essenziali ad assicurare la regolarità giuridico-amministrativa ed economico-finanziaria dei procedimenti, deve pertanto ritenersi legittima l'incentivazione del personale ad essa preposto, l'unico cioè riconducibile alla nozione di "collaboratori" dei responsabili "tecnici", espressamente ricompresi tra i dipendenti destinatari di una quota dell'incentivo dal comma 5, primo periodo, del citato art. 92** (*"Una somma non superiore al due per cento ... è ripartita ... tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, **nonché tra i loro collaboratori**."*).

Fondo di perequazione

Si prende atto dei rilievi contenuti nella relazione ispettiva con riguardo all'accantonamento di quota parte dell'incentivo in un fondo di perequazione. La norma regolamentare che prevede tale fondo è stata applicata, dall'Ente, solo parzialmente, mediante l'accantonamento, mentre **non si è mai provveduto alla sua ripartizione**. Pertanto, in considerazione della contestazione mossa in sede ispettiva, che – alla luce di quanto verificato sulle attività di supporto alle progettazioni – si considera fondata, si procederà ad abrogare tale norma e a ridurre gli impegni di spesa relativi alle risorse finora accantonate nel fondo di perequazione, che, alla data del 5 giugno 2014, ammontano a complessivi € 4.981.708,82, **comunque finanziati nel limite percentuale di legge**.

Conclusioni

In relazione a quanto sopra espresso, si rileva – in ogni caso – che l'importo da ultimo indicato, corrispondente alle previste riduzioni di impegno per il fondo perequativo, **comunque finanziato entro la percentuale del 2% delle opere**, compensano largamente anche ogni eventuale ulteriore correttivo che dovesse risultare necessario apportare, all'impianto regolamentare complessivo dell'Ente, in seguito a ulteriori approfondimenti, su cui è fatta riserva, nella relazione ispettiva, a chiusura del presente § 4.2.4.5.

I compensi ai legali

In sede ispettiva, nel merito delle attività proprie dell'Avvocatura Capitolina, sono stati sostanzialmente evidenziati due profili di contestazione: il primo relativo ai cc.dd. "compensi ai legali" (pagg. 244/247), il secondo concernente l'erogazione dei rimborsi spese ai praticanti (pag. 254 – per questi ultimi si veda *infra*, sub § 4.2.5).

a) Sulla legittimità dell'art. 20 della D.G.C. 280/2013

Va premesso che, in sede ispettiva, è stato ammesso e riconosciuto (nella parte dedicata al tema della onnicomprensività) che gli unici due trattamenti accessori legittimi, al di fuori del principio appunto dell'onnicomprendività, sono gli onorari forensi e gli incentivi alla progettazione. Del resto, è pacifico, per giurisprudenza granitica, che quello alla percezione degli onorari professionali forensi costituisce, per norma positiva, un diritto soggettivo consolidato⁶.

Nel suo elaborato, l'organo ispettivo censura, in primo luogo, il dettato dell'art. 20 della deliberazione della Giunta Capitolina n. 280/2013, recante approvazione del "Regolamento sul funzionamento dell'Avvocatura Capitolina e della rappresentanza e difesa in giudizio di Roma Capitale" e contenente *anche* la disciplina dei compensi professionali.

La suddetta disposizione, in particolare, nel prevedere il diritto degli Avvocati dell'Avvocatura Capitolina alla corresponsione dei compensi professionali dovuti a seguito di *decisioni ed esiti sostanzialmente favorevoli* per l'Ente, emanate in procedimenti anche non giurisdizionali, finirebbe, a parere dell'organo ispettivo, per introdurre una indebita estensione della fattispecie normativa legittimante prevista dall'art. 37 del CCNL Autonomie Locali – Area Dirigenza del 23/12/1999, che limiterebbe, piuttosto, l'erogazione dei prefati

⁶ Cfr., a titolo esemplificativo ma autorevolissimo, Corte cost. 6 febbraio 2009 n. 33 ("Deve premettersi che la disciplina del trattamento retributivo degli avvocati dipendenti da enti pubblici non economici prevede che tutti i legali dipendenti fruiscono, in aggiunta allo stipendio tabellare, di una quota di retribuzione quantificata sulla base della legge e delle tariffe professionali forensi"). Tra le tante decisioni dell'AGO si veda quella del Tribunale di Avellino n. 973 del 27 aprile 2006 (fattispecie legata agli avvocati della Provincia di Avellino) lapidaria ed essenziale. Per le pronunce significative dei giudici amministrativi cfr. T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. I, 14 giugno 2001, n. 879 e T.A.R. Umbria, 31 gennaio 1998, n. 137.

compensi, esclusivamente alle “sentenze favorevoli all'Ente, secondo i principi di cui al R.D. 27.11.1933 n. 1578” (Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore).

Siffatta restrittiva interpretazione, sempre secondo la tesi degli Ispettori, troverebbe fondamento in alcuni pareri dell'ARAN e nella sentenza TAR Lecce n. 847/2010.

Secondo l'ARAN, in particolare, la pattuizione contenuta all'art. 37 CCNL non si presta ad interpretazioni estensive, infatti: *“essa è applicabile ai soli compensi professionali dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente e, pertanto, non risulta applicabile né in caso di attività professionali svolte in ambito stragiudiziale, né in caso di attività professionali svolte nell'ambito di un “processo” che si concluda con un atto diverso dalla sentenza favorevole all'ente”* (parere n. 900-27A2, sostanzialmente replicato nel parere 1049 del 4 febbraio 2012).

Il TAR Lecce, nella sentenza n. 847/2010, nel riepilogare lo status dei legali dipendenti da enti locali, richiama, quali utili parametri normativi, sia il già citato R.D. 27.11.1933, n. 1578 (Ordinamento professione forense ante riforma 2012), sia il R.D. 30.10.1933, n. 1611 (Disposizioni relative all'Avvocatura dello Stato).

Ai sensi degli artt. 61 e ss. del R.D. 1578/1933, all'avvocato spetta nei confronti del proprio cliente l'onorario *“in materia sia giudiziale sia stragiudiziale”*, determinato *“tenuto conto della gravità e del numero delle questioni trattate”*, in misura conforme alle tariffe (all'epoca vigenti) periodicamente approvate con apposito D.M.

Ai sensi dell'art. 21 del R.D. 1611/1933, espressamente richiamato dal TAR Lecce: *“L'avvocatura generale dello Stato e le avvocature distrettuali ... curano la esazione delle competenze di avvocato e di procuratore nei confronti delle controparti quando tali competenze siano poste a carico delle controparti stesse per effetto di sentenza, ordinanza, rinuncia o transazione.... tutte le somme di cui al precedente comma e successivi vengono ripartite ... fra tutti gli avvocati e procuratori dello Stato. La ripartizione ha luogo dopo che i titoli, in base ai quali le somme sono state rimosse, siano divenuti irrevocabili: le sentenze per passaggio in giudicato, le rinunce per accettazione e le transazioni per approvazione. Negli altri casi di transazione dopo sentenza favorevole alle Amministrazioni dello Stato e nei casi di pronunciata compensazione di spese in cause nelle quali le Amministrazioni stesse non siano rimaste soccombenti, sarà corrisposta dall'Erario all'Avvocatura dello Stato, con le modalità stabilite dal regolamento, la metà delle competenze di avvocato e di procuratore che si sarebbero liquidate nei confronti del soccombente. Quando la compensazione delle spese sia parziale, oltre la quota degli onorari riscossa in confronto del soccombente sarà corrisposta dall'Erario la metà della quota di competenze di avvocato e di procuratore sulla quale cadde la compensazione. Le competenze di cui al precedente comma sono corrisposte in base a liquidazione dell'avvocato generale, predisposta in conformità delle tariffe di legge.”*.

Da una semplice lettura dei richiami operati dall'organo ispettivo, al fine di supportare la tesi della pretesa illegittimità dell'art. 20 della D.G.C. n. 280 del 22 maggio 2013, emerge, evidente, la contraddittorietà del relativo ragionamento, dal momento che proprio il dato normativo citato dalla sentenza del TAR Lecce smentisce gli assunti meramente interpretativi dell'ARAN, sui quali è destinato a prevalere.

Sia il R.D. 27.11.1933, n. 1578, peraltro espressamente richiamato proprio dall'art. 37 del CCNL, sia il R.D. 30.10.1933, n. 1611, riconoscono il diritto del legale (anche pubblico) alla corresponsione degli onorari, secondo le tariffe ministeriali, per le attività dal medesimo svolte, con le competenze tecniche dello specifico ruolo, sia in sede giudiziale che in sede stragiudiziale, a seguito della definitività di sentenze, rinunce e transazioni.

Adeguandosi a siffatto quadro normativo, la D.G.C. n. 280/2013 si è limitata, sulla scia di analoghi e recenti regolamenti (si veda, ad esempio, quello vigente presso l'Avvocatura Provinciale di Roma) ad estendere la spettanza degli onorari anche in caso di decisioni che solo formalmente appaiono sfavorevoli per l'Amministrazione, ma che, *sostanzialmente*, rappresentano un notevole vantaggio per l'Ente, quando l'attività defensionale abbia grandemente ridimensionato le pretese avversarie.

Esistono, infatti, specifiche tipologie di cause, spesso tra le più delicate e/o onerose per l'Amministrazione (si pensi alla materia degli espropri per pubblica utilità), nelle quali, pur essendo certo il debito dell'Amministrazione nei confronti della controparte e, pertanto, sicura la relativa soccombenza giudiziale, l'abilità defensionale si esplica nel ridimensionamento, spesso ingente, delle relative pretese, costituente una vera e propria "vittoria" per l'Amministrazione. A tal proposito vi è un caso assolutamente emblematico, proprio relativo a Roma Capitale, dove la richiesta era pari a 180 milioni di € e la condanna è stata limitata a soli 8 (causa "Il Ridotto"). Ognun vede l'impossibilità di ricondurre questo genere di statuizioni all'interno del perimetro del concetto di "soccombenza" e, di conseguenza, l'esigenza di considerare come sostanzialmente favorevole per la P.A. l'esito finale. Se non fosse così, non vi sarebbe mai spazio per applicare il principio della liquidazione dell'incentivo a chi è assegnatario di cause necessariamente destinate ad un esito formalmente negativo (come, appunto, nella materia della c.d. accessione invertita).

Esistono poi (sempre per rimanere sul terreno delle soccombenze meramente virtuali) casi in cui, a fronte dell'impugnativa giurisdizionale di un intero provvedimento regolamentare, all'esito del giudizio venga riconosciuta la fondatezza di singole e limitatissime censure, rispetto alle quali, spesso, l'Amministrazione non reputa nemmeno opportuno promuovere appello, ritenendo complessivamente salvo l'impianto normativo contestato e, dunque, indubitabilmente vantaggioso per l'Ente l'esito del giudizio. Anche qui gli esempi sono assolutamente innumerevoli (si pensi al caso del Regolamento sui cc.dd. "Artisti di strada").

Del resto, il principio di cui si discute, che afferma la sussistenza del diritto agli onorari professionali in presenza di determinate condizioni, è rimasto lo stesso, nella sua portata precettiva sostanziale, a partire dal disposto di quel R.D. 30.10.1933, n. 1611 (valevole, inizialmente, per la sola Avvocatura di Stato, poi esteso a tutti gli avvocati pubblici: cfr., *infra*, nt. 3) il quale si limitava a parlare di "assenza di soccombenza" (e non di "vittoria totale"), introducendo così un concetto estremamente relativo e legato, com'è ovvio che fosse (che sia e che sarà), al vantaggio nel complesso ottenuto dalla P.A. all'esito del processo ("*nei casi di pronunciata compensazione di spese in cause nelle quali le amministrazioni stesse non siano rimaste soccombenti*").

Né a dire che possa trovare condivisione l'assunto espresso dall'ARAN e relativo alla limitazione delle sole "sentenze" quali "provvedimenti favorevoli all'Ente", sol perché questo è il tenore meramente letterale del citato art. 37; gli è che esiste una serie piuttosto vasta di modi di conclusione dei processi giurisdizionali, imposti spesso proprio dall'attività difensiva del patrocinatore della parte convenuta (che è la posizione quasi sempre rivestita dall'Ente pubblico), che proprio dal punto di vista logico prima ancora che giuridico costituiscono una vittoria per l'Amministrazione: si pensi, solo per esemplificare, ai casi delle perenzioni nei giudizi amministrativi ovvero alle estinzioni dei processi civili, che sono eventi che non vengono dichiarati con "sentenze" (intese quali atti conclusivi di un giudizio) ma che giovano in ogni caso agli interessi dell'Amministrazione, posto che portano alla innegabile cessazione di quel contenzioso, fonte di possibile pregiudizio per l'Ente. Con un "saldo" finale che non può non essere considerato "favorevole" agli interessi pubblici.

Peraltro, costituisce fatto notorio che la stessa Avvocatura Generale dello Stato contabilizza, ai fini della liquidazione degli onorari, tutti gli esiti positivi dei giudizi da essa patrocinati, indipendentemente dalla veste formale che caratterizza l'adozione del provvedimento giurisdizionale che chiude il processo⁷.

In definitiva l'appiattimento che gli Ispettori hanno inteso operare su un concetto meramente nominalistico, estratto dal parere dell'ARAN (*"compensi dovuti solo a seguito di sentenza favorevole"*), deve essere contestato sia sul piano contenutistico, sia su quello formale. Ma, a ben vedere, sono gli stessi estensori della relazione ispettiva a riconoscere che quel che conta, per radicare il diritto ai compensi professionali, è che vi sia stata una definizione del contenzioso con esito favorevole all'ente indipendentemente dalla veste formale del provvedimento conclusivo: lo ammettono, ad esempio, a pag. 245 ultima riga del ponderoso documento (*"presupposto per l'erogazione degli incentivi ai legali dell'Ente è la definizione del contenzioso con esito favorevole all'Ente"*), nonché quando enucleano l'unico limite al riguardo (pag. 246: *"non è pertanto possibile procedere a liquidazioni senza che il procedimento si sia definitivamente concluso"*).

b) Sulla mancata indicazione della misura degli incentivi da liquidare

L'organo ispettivo, inoltre, evidenzia come *"nel regolamento non è indicata la misura degli incentivi da liquidare, essendo presente un generico richiamo al Decreto Ministeriale in materia, senza però indicare se i compensi debbono essere quantificati al valore medio, a quello minimo o ad altro valore diversamente quantificabile"*. Conclude, pertanto, sul punto affermando che *"appare del tutto evidente come non possa essere il beneficiario a stabilire l'entità del compenso, così come avviene attualmente presso l'ente"*. A riprova di quanto affermato gli ispettori citano la parcella relativa al Fasc. CO/208139/1, unita al relativo all. 90, nella quale il compenso professionale richiesto dal legale responsabile eccederebbe, addirittura, il limite massimo indicato nella tabella.

⁷ Sul punto si veda la lucidissima ed esaustiva analisi normativa, con tanto di puntuale ricostruzione logica, che si deve alla sentenza del T. Lecce n. 1086 del 4 marzo 2013, adito dagli Avvocati del Comune salentino, dopo che la P.A. aveva sollevato le stesse contestazioni oggi richiamate dagli Ispettori del Mef.

In realtà, a ben vedere, un approfondimento delle normative di settore e delle dinamiche che presiedono alla liquidazione dei compensi professionali agli Avvocati Dirigenti consente di superare la suddetta contestazione.

Appare necessaria, peraltro, una breve premessa storica, perché il Regolamento del 2013, contestato dagli Ispettori, non è stato approvato senza fondamento giuridico⁸.

Il Regolamento sul funzionamento dell'Avvocatura Capitolina approvato con deliberazione n. 1402 del **16 marzo 1936**, ben prima quindi dell'entrata in vigore del sistema della contrattazione collettiva, prevedeva un richiamo alle disposizioni del coevo R.D. 30.10.1933, n. 1611 (Disposizioni relative all'Avvocatura dello Stato), che, in materia di liquidazione dei compensi professionali *"nei casi di pronunciata compensazione di spese in cause nelle quali le amministrazioni stesse non siano rimaste soccombenti"* prevedeva la corresponsione ai legali pubblici *"della metà delle competenze di avvocato e di procuratore che si sarebbero liquidate nei confronti del soccombente"*.

Sulla scorta di tale richiamo, le competenze professionali relative a cause vinte con spese compensate sono state **sempre** liquidate ai legali capitolini, alla stregua dell'Avvocatura dello Stato, nella misura del valore medio tra i minimi ed i massimi tariffari (il riferimento alla "tariffa" appare qui necessario, non essendo state rilevate, in sede ispettiva, le profonde novità legislative introdotte nell'estate del 2011 per effetto dei provvedimenti adottati prima dall'ultimo Governo Berlusconi e subito dopo dal Governo Monti).

La suddetta previsione ha trovato conforto nella contrattazione collettiva, dal momento che il più volte citato art. 37 del CCNL Autonomie Locali – Area Dirigenza del 23/12/1999 ha fatto salvi gli effetti degli atti con i quali gli enti locali (e, tra essi, il Comune di Roma) avevano applicato la disciplina vigente per l'Avvocatura dello Stato **anche** prima della stipulazione del CCNL medesimo.

La successiva contrattazione decentrata ha confermato il suddetto parametro del valore medio tra i minimi ed i massimi tariffari desunto dalla normativa dell'Avvocatura Erariale (accordo relativo alla dichiarazione congiunta n. 3 del CCDI del 16/01/2001 Area Dirigenza).

⁸ Solo per amor di verità va segnalato che, già anteriormente alla contrattualizzazione del pubblico impiego, la disciplina relativa al diritto degli avvocati pubblici di ottenere gli onorari professionali da cause vinte era contenuta nel DPR 13 maggio 1987 n. 268, "Norme risultanti dalla disciplina prevista dall'accordo sindacale, per il triennio 1985-1987, relativo al comparto del personale degli enti locali", che all'art. 69, rubricato "Professionisti legali", comma 2, stabiliva: *"Al predetto personale spettano altresì i compensi di natura professionale previsti dal R.D. 27 novembre 1933, n.1578, recuperati a seguito di condanna della parte avversa soccombente."* Sui principi *in parte qua* del citato DPR n. 268/87 si è pronunciato il Consiglio di Stato (IV Sez., sent. 9 giugno 1994 n. 483) affermando che *"l'art. 69 d.P.R. 13 maggio 1987 n. 268, statuendo che agli avvocati dipendenti spettano i compensi di natura professionale stabiliti dal r.d. 27 novembre 1933 n. 1578, non è sindacabile in sede di legittimità, in quanto espressione di valutazione di merito dei compilatori dell'accordo"*. Dopo di che, come ricorda la stessa sentenza del TAR Lecce n. 847/2010, citata dagli Ispettori, *"differentemente dal passato, con tale regolamentazione pattizia, si è voluto introdurre anche presso gli EE.LL., proprio per quelle ragioni di parità di trattamento, di cui all'art.45, comma 2, d.lvo 165/2001, un sistema retributivo analogo a quello in vigore per l'Avvocatura dello Stato, già riconosciuto dalla giurisprudenza (T.A.R. Veneto, sez. II, 14 settembre 1989, n.1123; T.A.R. Lombardia Milano, sez. III, 14 marzo 1990, n.44; Consiglio Stato, sez. IV, 29 dicembre 1987, n.869)"*.

Essendo ormai la contrattazione collettiva decentrata, e non più il regolamento, la sede deputata a individuare la misura dei compensi professionali ai legali capitolini, la D.G.C. n. 280/2013 (resasi necessaria, sul punto, anche per l'intervenuta abrogazione delle tariffe professionali, di cui si è detto) si è limitata ad un generico richiamo alla normativa vigente, compresa, ovviamente, quella contrattuale disciplinante la misura dei compensi.

E, infatti, lo specifico *software* dell'Amministrazione, di cui si avvalgono i legali capitolini per la uniforme redazione delle parcelle per i relativi compensi professionali relative alle cause più datate, è specificamente tarato sul suddetto parametro (la media tra i valori minimi e massimi di cui alle tariffe previgenti).

Ne costituisce riprova proprio la parcella relativa al Fasc. CO/208139/1, citata dall'organo ispettivo nella relazione, che, voce per voce, rispetta fedelmente il valore medio delle tariffe (all'epoca esistenti) laddove, verosimilmente, gli Ispettori sono stati tratti in inganno dalla voce "discussione in pubblica udienza o in camera di consiglio", dove a fronte del valore minimo di € 295 (per udienza) e al valore massimo di € 1.760 (per udienza), valore medio € 1.027,50 (per udienza), essendo state effettuate e conteggiate **n. 2** udienze (quelle effettivamente tenutesi), il valore complessivo, pari ad € 2.055 (€ 1.027,50 x 2) supera solo apparentemente il valore massimo della voce, pari ad € 1.760, riferibile all'eventualità di una sola udienza.

Quanto, infine, alla ulteriore parcella citata dagli ispettori, la procedura dell'insinuazione al passivo fallimentare, disciplinata dal Codice di procedura civile, contempla, successivamente alla presentazione di apposita domanda da parte dei creditori intenzionati ad essere ammessi al passivo, un passaggio giurisdizionale consistente nell'udienza davanti al giudice fallimentare per la verifica dello stato passivo, nella quale, sentiti gli interessati, il giudice:

- decide su ogni domanda, accogliendola o respingendola, o dichiarandola inammissibile,
- ammette con riserva i crediti sottoposti a condizione oppure accertati con sentenza non ancora passata in giudicato al momento del fallimento oppure i crediti privi di titoli che li giustificano.

L'assoggettamento della relativa procedura alle norme dettate dal Codice del processo civile e l'esistenza del suddetto formale passaggio giurisdizionale hanno legittimato, nel tempo, gli Uffici Capitolini, a demandare all'Avvocatura i connessi adempimenti, ritenuti giustamente di natura professionale, come tali, stante la natura sostanzialmente giurisdizionale del procedimento, oggetto di liquidazione. Del resto sarebbe innegabile l'imbarazzo in cui si verrebbe a trovare un funzionario pubblico estraneo per professione alla frequentazione dei Tribunali a dover gestire un'udienza dinanzi a un giudice, a un curatore e agli avvocati dei creditori.

D'altronde, contrariamente a quanto sostenuto dagli ispettori, anche l'espletamento di incombeni giurisdizionali diversi, quali, ad esempio, le dichiarazioni di terzo nei procedimenti di esecuzione forzata generica (pignoramenti) che vedano come terzo pignorato l'Amministrazione, è prevista (per legge) la liquidazione di un compenso in favore del dichiarante. Comunque, è proprio quel R.D. n. 1578 del 1933, che gli ispettori richiamano nel menzionare il precedente del TAR Lecce, a prescrivere il diritto al compenso anche per le attività *in materia stragiudiziale*.

Pure sotto questo profilo, quindi, la relazione ispettiva non appare condivisibile, apparendo fondata su un assetto della disciplina non completo e non aggiornato, ciò che incide sulle conclusioni rassegnate nella relazione stessa.

Oggi, infatti, non esistono più “tariffe” da applicare alle cause nuove, o scaglioni tra minimi e massimi: e invece, nella relazione ispettiva (pag. 246) si afferma la illegittimità del Regolamento del 2013 (che si è reso necessario, per l'appunto, proprio perché l'intero sistema tariffario nazionale – non solo quello degli avvocati – era saltato, per legge) perché in esso “*non è indicata la misura degli incentivi da liquidare, essendo presente un generico richiamo al D.M. in materia, senza però indicare se i compensi debbono essere quantificati al valore medio, a quello minimo, o ad altro valore diversamente quantificabile*”. L'odierno sistema dei c.d. “parametri” prescinde, invece, dai minimi e dai massimi e da valori variabili (ma stabilisce, invece, compensi fissi, distinti per “fasi di procedure giudiziali”), il che appare risolutivo e sufficiente a superare la contestazione in esame.

- c) Sulla applicabilità, alle somme corrisposte ai legali in caso di compensazione delle spese e gravanti sul bilancio dell'ente, dei limiti di spesa di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 e all'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010

L'organo ispettivo, infine, richiamando una nota dell'IGOP prot. 72010 del 4/09/2013 (allegato 92 della relazione) segnala che “*le somme corrisposte ai legali che gravano sul bilancio dell'ente, ovvero quelle liquidate in caso di compensazione delle spese, rientrano nelle spese di personale soggette ai limiti di spesa di cui all'art. 1 comma 557 della L. 296/2006 e di cui all'art. 9 comma 2-bis del D.L. 78/2010, come specificato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, con la delibera n. 130/2013*”.

In realtà, su tale materia si erano precedentemente espresse (come più sopra già ricordato) le Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede di controllo, con deliberazione n. 51/CONTR/11, ove si legge che “*le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non ricomprese nell'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis, sono solo quelle destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti. Pertanto in tali ipotesi dette risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione pubblica. Detta caratteristica ricorre per quelle risorse finalizzate a incentivare prestazioni poste in essere per la progettazione di opere pubbliche, in quanto in tal caso si tratta all'evidenza di risorse correlate allo svolgimento di prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica; peraltro, laddove le amministrazioni pubbliche non disponessero di personale interno qualificato, dovrebbero ricorrere al mercato attraverso il ricorso a professionisti esterni con possibili aggravii di costi per il bilancio dell'ente interessato. Deve aggiungersi, con specifico riferimento a tale tipologia di prestazione professionale, che essa afferisca*

ad attività sostanzialmente finalizzata ad investimenti. **Caratteristiche analoghe presentano le risorse che affluiscono al fondo per remunerare le prestazioni professionali dell'avvocatura interna (comunale/provinciale), in quanto, anche in questo caso, si tratta di prestazioni professionali tipiche la cui provvista all'esterno potrebbe comportare aggravii di spesa a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche**". Come si vede, non rileva in alcun modo, per le Sezioni Riunite, quale sia la fonte della provvista finanziaria (interna o esterna all'Ente), bensì il "solo" e risolutivo vantaggio di non aggravare la spesa dell'Ente con parcelle professionali esterne.

Tale orientamento prevale comunque, di diritto, su quello delle Sezioni regionali, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, ov'è prescritto quanto segue: *"Al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. **Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite.**"*.

Inoltre, è anche evidente come, sia l'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, che l'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010, nel dettare i limiti di spesa ivi previsti, investano necessariamente la spesa per il personale degli Enti nel suo complesso, essendo difficilmente traslabili su singole voci o capitoli di bilancio, in maniera avulsa da una lettura complessiva delle scelte gestionali operate dall'Amministrazione, pur nel rispetto dei suddetti parametri.

In ogni caso, nell'anno 2013 **lo stanziamento di bilancio sul capitolo destinato all'erogazione dei suddetti compensi professionali ha subito una riduzione del 30%.** idonea non solo a riportare la relativa voce di spesa ampiamente al di sotto del tetto costituito, ai sensi del citato art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010, dal corrispondente importo dell'anno 2010, ma anche a "sanare", laddove ce ne fosse bisogno, il mancato adeguamento negli anni 2011 e 2012.

Conclusioni

Tutto ciò premesso e considerato, e in estrema sintesi, si ritiene di poter conclusivamente affermare quanto segue:

- 1) l'art. 20 della D.G.C. n. 280/2013 è pienamente legittimo, fatta salva una possibile rivisitazione in chiave di mera esplicazione del concetto di "decisione sostanzialmente favorevole";
- 2) la mancata indicazione della misura degli incentivi da liquidare discende, necessariamente, dall'abrogazione del sistema "tariffario" e dall'entrata in vigore della nuova disciplina degli onorari;
- 3) i limiti di spesa di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 e all'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010 non si applicano alle somme corrisposte ai legali, nemmeno in caso di compensazione delle spese; comunque, i tagli del 2013 e 2014 allo stanziamento di bilancio sul capitolo destinato

all'erogazione dei suddetti compensi professionali riportano la voce di spesa ampiamente al di sotto del tetto ex art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010 (anno 2010) e "sanerebbero", ove occorrer dovesse, il mancato adeguamento (pur non dovuto) degli anni 2011 e 2012 (comprendendo anche il recupero delle somme che l'Avvocatura recupera dalle controparti, a costo zero per l'Ente, condannate al pagamento delle spese processuali).

4.2.4.6 L'utilizzo del fondo: considerazioni conclusive

Nel presente punto della relazione ispettiva si procede al riepilogo delle voci retributive, e relative quantificazioni annuali e complessive, fatte oggetto di contestazione e, come tali, da assoggettare a recupero.

In realtà, tale elencazione finale, per quanto riferita, nel titolo, al solo utilizzo del fondo, fa riferimento a tutti gli oggetti della relazione analizzati sino a questo punto della stessa, ivi comprese le progressioni orizzontali.

Quanto a queste ultime, si ritiene – in relazione a quanto espresso nell'apposita sede di questo documento, che qui si conferma – che il relativo impiego e sviluppo, nell'intero arco di applicazione dell'istituto, appaia conforme alle norme di legge e di contratto.

Quanto, invece, alla retribuzione accessoria, si reputa necessario demandare ad apposito separato documento tecnico la rappresentazione delle possibili misure di intervento, anche a recupero, finalizzate a ricondurre nell'alveo della regolarità le parziali difformità riscontrate.

4.2.5 Gli incentivi al personale non pagati a carico del fondo

Il principio di onnicomprensività della retribuzione trova applicazione, in generale, per tutti i dipendenti pubblici, sempre che l'attività da questi espletata sia riconducibile ai compiti di istituto. In relazione alla sola categoria dirigenziale, tuttavia, l'articolo 24, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001 stabilisce che il trattamento economico dirigenziale *"remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa"*.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, *"può dunque concludersi conformemente al principio secondo cui il divieto di percepire compensi, stabilito per i pubblici dipendenti assoggettati al regime dell'onnicomprendività del trattamento retributivo, opera inderogabilmente in tutti i casi in cui l'attività svolta dall'impiegato sia riconducibile a funzioni e poteri connessi alla di lui qualifica e all'ufficio ricoperto, corrispondenti a mansioni cui egli non possa sottrarsi perché rientranti nei normali compiti di servizio, fermo restando che siffatto principio non esclude che gli stessi dipendenti possano espletare incarichi retribuiti a titolo professionale dall'Amministrazione, ove, però, ne ricorrano i*

presupposti legali e sempre che non costituiscano comunque espletamento di compiti d'istituto

(Consiglio di Stato n. 5163/2002).

Anche la magistratura contabile si è uniformata agli stessi principi precisando che “con specifico riferimento al personale che riveste la qualifica dirigenziale, l’art. 24, al terzo comma del cit. d.lgs. 165/2001, prevede che “Il trattamento economico determinato ai sensi dei commi 1 e 2 (dal contratto collettivo e dal contratto individuale) remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall’amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa; i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza”. Dalle predette disposizioni si evince il cd. regime di onnicomprensività del trattamento economico per i dirigenti pubblici (cui si ispira la struttura della retribuzione disciplinata a livello contrattuale) “idoneo ad evitare di retribuire con somme aggiuntive tutti quegli incarichi che il dirigente sarebbe tenuto a svolgere sia per connessione (diretta o indiretta) con i doveri d’ufficio, sia in conseguenza del possesso dello specifico “status” di dirigente” (Consiglio di Stato, Commissione Speciale Pubblico Impiego, Parere n° 173/2004). Inoltre, discendendo dal combinato disposto dell’art. 2, comma 32 e dell’art. 45, comma 33, del medesimo d.lgs. 165/2001, (...omissis...) l’onniconcomprensività del trattamento economico vale per tutti i dipendenti pubblici (ivi compresi quelli che non rivestono la qualifica dirigenziale) e “impedisce di attribuire compensi aggiuntivi qualora gli stessi rientrino nelle funzioni attribuite e nelle connesse responsabilità, per lo svolgimento di attività lavorative comunque riconducibili ai doveri istituzionali dei dipendenti pubblici” (Consiglio di Stato, Sez. V, 2.8.2010, n. 5099; Cons. St., Sez. V, 12.2.2008, n. 493). A fortiori, si evidenzia che dall’art. 53 del decreto legislativo 165/2001, comma 2 (“le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri d’ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative”) si può dedurre il divieto di erogare compensi ai dipendenti pubblici in tutti i casi in cui l’attività svolta dall’impiegato sia riconducibile alla qualifica o a funzioni e obblighi connessi alla sua posizione organizzativa e/o all’ufficio ricoperto o comunque corrispondenti a mansioni rientranti nei normali compiti di servizio. (...omissis...). In particolare, dovendosi garantire la parità di trattamento nel rapporto di pubblico impiego, l’ente locale avrà cura di evitare di corrispondere al dipendente pubblico chiamato a svolgere le attività segretariali un “compenso aggiuntivo” laddove tali compiti siano riconducibili a “funzioni e poteri connessi alla sua qualifica e all’ufficio ricoperto” o corrispondano “a mansioni cui egli non possa sottrarsi perché rientranti nei normali compiti di servizio” (cfr. Cons. Stato, V, 2 ottobre 2002, n. 5163), nonché qualora le medesime attività siano svolte durante l’orario di lavoro e siano comunque riconducibili ai doveri istituzionali dei dipendenti pubblici” (Corte dei Conti, Sez. di controllo Friuli Venezia Giulia, n. 27/2012).

Dal quadro delineato dalla giurisprudenza amministrativa e contabile si desume, in definitiva, che non possono essere retribuite, con compensi aggiuntivi, attività svolte *ratione officii*. A ben vedere, una corretta declinazione di tale principio fondamentale vuole che lo stesso trovi sempre diretta corrispondenza – come correttamente ed espressamente colto dalla giurisprudenza – nell’**esigibilità** dei compiti e delle mansioni del

dipendente, **poiché solo la ricorrenza di detto presupposto contrattuale ingenera l'obbligatorietà della prestazione e la sufficienza del complessivo trattamento economico (c.d. "giusta retribuzione", ai sensi dell'art. 36 Cost.)**.

La legge e il contratto, in altre parole, in tanto possono imporre detta "sufficienza retributiva", vietando compensi aggiuntivi, in quanto il dipendente sia comunque tenuto a svolgere il compito assegnato, non potendo, viceversa, risultare compatibile col canone costituzionale la pretesa di ottenere prestazioni non dovute a fronte di nessun compenso aggiuntivo. In altre parole, è senz'altro condivisibile quanto affermato in sede ispettiva, in merito alla non remunerabilità di prestazioni del dipendente per il caso di mero espletamento delle stesse al di fuori dell'ufficio di appartenenza, ma tale affermazione non può valere ad escludere in assoluto casi di giusta remunerazione aggiuntiva, ove le attività stesse non risultino, per l'appunto, normativamente esigibili.

Pertanto, la casistica degli incarichi aggiuntivi può assumere, in concreto, una notevole variegazione (lo stesso Consiglio di Stato, del resto, col parere del 2005 citato nella relazione ispettiva, risponde a specifici quesiti di un Ministero su una casistica di suo interesse) e, proprio per tale motivo, la questione non sempre è stata risolta univocamente in sede giurisdizionale, anche contabile, ove il principio di cui si tratta, pur trovando diffusissima applicazione, non sempre ha retto alla luce degli approfondimenti intervenuti su ipotesi particolari.

Anche la Corte dei Conti, infatti, ha avuto occasione di assolvere amministratori e dirigenti imputati di danno erariale per aver corrisposto compensi aggiuntivi a dipendenti pubblici, **quando non ricorreva il carattere dell'obbligatorietà della prestazione**. Tra queste, si ricorda la sentenza della Corte dei Conti, sez. II, 27 giugno 1997, n. 91/A, per la quale *"non è censurabile la corresponsione di compensi erogati dall'amministrazione regionale a favore di membri interni componenti di una apposita commissione (istituita per la selezione di imprese e per l'espletamento delle procedure di gara e l'aggiudicazione della stessa per la realizzazione di determinati lavori), poiché il principio della onnicomprensività del trattamento economico può e deve trovare limiti nei casi in cui l'attività dei dipendenti pubblici si svolge, come nel caso all'esame, oltre quella istituzionalmente prevista, nel presupposto di scelte discrezionali fatte dall'amministrazione "intuitu personae", combinata con la facoltà, da parte degli interessati, di prestarvi o meno adesione"*.

Pur condivisibile sul piano del principio, pertanto, l'affermazione contenuta nel referto ispettivo può apparire apodittica ed eccessivamente tranciante, se si considera che tutti gli incarichi aggiuntivi sono stati ritenuti, indistintamente, illegittimi. Occorre allora indagare, caso per caso, l'esigibilità effettiva delle attività svolte, non necessariamente collegabili, per il solo fatto dell'appartenenza all'ente, alle mansioni d'istituto, quali riconducibili alla categoria e al profilo d'inquadramento. Diversamente opinando, si violerebbe il canone stesso dell'esigibilità delle mansioni, quale recato dall'art. 3 del CCNL di comparto del 31/3/1999 (ordinamento professionale), ov'è sancito che *"tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, **in quanto professionalmente equivalenti**, sono esigibili. L'assegnazione di mansioni **equivalenti** costituisce atto di esercizio del potere determinativo dell'oggetto del contratto di lavoro"*. L'equivalenza, ovviamente, anche in base a consolidata giurisprudenza del lavoro, non ricorre al di fuori del profilo d'inquadramento e della

declaratoria di categoria, poiché diversamente opinando si perverrebbe a una dilatazione del concetto di esigibilità violatoria dei precetti fondamentali del rapporto di lavoro subordinato.

Si ritiene, pertanto, che eventuali profili di illegittimità nell'erogazione di compensi aggiuntivi possano essere valutati solo previa specifica verifica, caso per caso, delle condizioni e dei presupposti che hanno determinato i compensi contestati nella relazione ispettiva.

Il rimborso spese ai tirocinanti

Nel suo elaborato l'organo ispettivo censura la mancata applicazione, ai fondi utilizzati negli anni 2012 e 2013 per l'erogazione dei rimborsi spese ai tirocinanti dell'Avvocatura Capitolina, del limite di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010, ai sensi del quale: *“A decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni dello Stato, ... gli enti pubblici non economici, le università e gli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 ... possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad **altri rapporti formativi**, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, ... non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. **Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali** ai fini del coordinamento della finanza pubblica **ai quali si adeguano** le regioni, le province autonome, **gli enti locali** e gli enti del Servizio sanitario nazionale. **Per gli enti locali in sperimentazione** di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per l'anno 2014 (tra i quali anche Roma Capitale ai sensi del D.P.C.M. 28/12/2011 n. 57625 – n.d.r.) il limite di cui ai precedenti periodi è **fissato al 60 per cento della spesa sostenuta nel 2009**. A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all' articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.”*

L'organo ispettivo muove dalla premessa che la spesa relativa alla corresponsione delle borse di studio in favore dei praticanti avvocati presso l'Avvocatura Capitolina sia annoverabile nell'ambito di una delle tipologie contrattuali a tempo determinato citate nella predetta disposizione.

La suddetta premessa è basata su due elementi:

- 1) una serie di pareri (tre, per la precisione) della Corte dei Conti, citati in nota alla relazione;
- 2) l'entità dell'importo mensilmente corrisposto dall'Avvocatura ai praticanti (€ 350), tale, a parere degli ispettori, da configurare una sorta di “retribuzione”.

A una corretta analisi, peraltro, entrambi gli elementi non appaiono idonei a fondare le conclusioni cui è pervenuto l'organo ispettivo.

Il tirocinio propedeutico all'esercizio della **professione di avvocato** è oggetto di specifica ed autonoma disciplina, attualmente la legge n. **247/2012** – “Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense”.

Ai sensi **dell'art. 41** della suddetta legge:

“comma 5. Il tirocinio è svolto in forma continuativa per diciotto mesi.

*“comma 11. Il tirocinio professionale **non determina di diritto l'instaurazione di rapporto di lavoro subordinato anche occasionale**. Negli studi legali privati, al praticante avvocato è sempre dovuto **il rimborso delle spese** sostenute per conto dello studio presso il quale svolge il tirocinio. Ad eccezione che negli enti pubblici e presso l'Avvocatura dello Stato, decorso il primo semestre, possono essere riconosciuti con apposito contratto al praticante avvocato un'indennità o un compenso per l'attività svolta per conto dello studio, commisurati all'effettivo apporto professionale dato nell'esercizio delle prestazioni e tenuto altresì conto dell'utilizzo dei servizi e delle strutture dello studio da parte del praticante avvocato. **Gli enti pubblici e l'Avvocatura dello Stato riconoscono al praticante avvocato un rimborso per l'attività svolta, ove previsto dai rispettivi ordinamenti e comunque nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente**”.*

Dunque, alla stregua della suddetta normativa la c.d. pratica forense:

- deve durare diciotto mesi continuativi (non più di 12 presso le Avvocature pubbliche);
- per il suddetto periodo non determina l'instaurazione di alcun rapporto di lavoro;
- dà diritto al praticante, anche presso le Avvocature Pubbliche, ad un semplice rimborso spese.

Stante la peculiare natura e la citata disciplina specialistica cui è assoggettata, la pratica forense non è riconducibile ad alcuna delle tipologie contrattuali a tempo determinato citate dall'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010.

Infatti:

- non rientra nei “*rapporti di lavoro a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa*” in quanto la relativa disciplina non contempla l'instaurazione di alcun rapporto di lavoro subordinato anche occasionale;
- non rientra “*nei contratti di formazione lavoro*”, né “*nella somministrazione di lavoro*”, nonché nel “*lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lett. d) D. Lgs. n. 276/2003*”, fattispecie oggetto di altre, diverse e specifiche discipline.

Quanto agli “**altri rapporti formativi**” genericamente richiamati dalla disposizione, deve, necessariamente, farsi riferimento al dettato **dell'art. 36 del D.Lgs. 165/2001**, che, nell'annoverarli tra le possibili forme di **utilizzo di contratti di lavoro flessibile**, stabilisce che: “*comma 2: Per rispondere ad **esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale** le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle **forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego** del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti... **i contratti collettivi nazionali provvedono a disciplinare la materia** dei contratti di lavoro a tempo determinato, dei*

contratti di formazione e lavoro, **degli altri rapporti formativi** e della somministrazione di lavoro ed il lavoro accessorio di cui all'articolo 70 del decreto legislativo n. 276/2003, e successive modificazioni ed integrazioni”.

Dunque, si tratta di:

- veri e propri rapporti di lavoro,
- contrattualizzati,
- previsti dal codice civile e dalle leggi sul lavoro subordinato nell'impresa,
- disciplinati dai contratti collettivi nazionali,

che nulla hanno a che fare con il tirocinio legale che, secondo quanto desumibile dalla sopra citata normativa:

- non origina alcun rapporto di lavoro,
- non è contrattualizzato,
- è previsto e disciplinato da una legge speciale.

D'altronde l'organo ispettivo cita una serie di pareri (tre per la precisione) della Corte dei Conti, che, peraltro, attengono a fattispecie completamente diverse dalla pratica forense, oggetto di distinta disciplina, e caratterizzati da una *ratio* fondamentalmente **assistenziale** ovvero di avviamento al lavoro di categorie protette (tanto che si parla, correttamente, di “rapporti” formativi, mentre presso l'Avvocatura la pratica forense non ha alcun elemento caratterizzante un “rapporto” in senso tecnico):

- 1) **Corte dei conti Basilicata n. 125/2013** (nota 33 alla relazione): affronta il tema dei tirocini formativi che prevedono l'erogazione di **sussidi** da destinare **a soggetti bisognosi, persone disabili, LL.SS.UU.**
- 2) **Corte dei conti Sardegna n. 98/2012** (nota 34 alla relazione): si occupa dei tirocini formativi **presso aziende** ex art. 1 commi 34-36 L. 92/2012 **di durata non superiore a 6 mesi**, proroghe comprese, **per neo-diplomati** o neo-laureati;
- 3) **Corte dei conti Emilia Romagna n. 268/2013** (nota 35 alla relazione): tratta di **non meglio precisati tirocini informativi** (sic) mediante la stipula di convenzioni con la Provincia di Reggio Emilia, verosimilmente in materia di **avviamento al lavoro degli inoccupati**.

D'altra parte, contrariamente a quanto affermato dagli ispettori, a fronte dell'impegno diurno richiesto ai praticanti dell'Avvocatura Capitolina, la somma ai medesimi mensilmente erogata, pari a € 350, lungi dal costituire una qualche forma di retribuzione, o di indennità, rappresenta, piuttosto, ai sensi della specifica legge professionale, un mero rimborso spese (e così è, del resto, denominata nella stessa relazione ispettiva).

Basti riflettere, al riguardo, come il Regolamento per lo svolgimento della pratica forense presso l'Avvocatura di Roma Capitale, di cui alla D.D. n. 3858 del 31/07/2012, preveda che: “*La pratica forense presso l'Avvocatura richiede un impegno costante ed una presenza assidua che deve essere attestata con una firma*

da apporre una volta nell'arco della giornata. Pertanto, tale pratica è incompatibile con altri corsi, impegni, scuole di specializzazione ed attività formativa e/o lavorativa o di altro genere che assorbano eccessivamente l'attenzione ed il tempo dei praticanti".

Si sottolinea, in ogni caso, che le disposizioni sui tetti di spesa debbono investire necessariamente la spesa complessiva del Comune per il personale, anche relativamente al lavoro flessibile, come *infra* dettagliatamente rappresentato (cfr. § 4.6, sul rispetto del tetto di spesa a tale titolo), non essendo possibile applicare *sic et simpliciter* il limite percentuale di legge a ciascuna delle singole voci o capitoli, distintamente considerati, che compongono il complesso mosaico della spesa per il personale di un'amministrazione pubblica.

Si evidenzia, comunque, come già nel 2013 la voce relativa al rimborso spese per il pagamento dei praticanti dell'Avvocatura Capitolina sia stata ridotta del 30% rispetto al 2012, con un significativo risparmio di spesa anche rispetto all'anno campione (il 2009). Inoltre, già nel 2014 gli importi erogati saranno ancor più contenuti, vuoi per la rigida riduzione a massimo 46 posti disponibili, vuoi per le decurtazioni che sono state già operate (ad esempio, nel mese di febbraio) a carico di coloro i quali hanno mostrato un ridotto numero di presenze.

Un'ultima annotazione deve essere in questa sede riportata, ancora una volta proprio con quel rinvio che gli Ispettori hanno inteso fare alla (unica) sentenza invocata quando si è trattato di contestare le modalità di erogazione dei compensi ai legali (cioè, la decisione del TAR Lecce n. 847/10). In quella occasione, i giudici amministrativi pugliesi erano stati chiamati a giudicare della legittimità della deliberazione della Giunta Comunale del Comune di Taranto n. 54 del 14 maggio 2009 recante "Approvazione del nuovo testo del Regolamento sul funzionamento dell'Avvocatura Comunale, della rappresentanza e difesa in giudizio dell'Amministrazione comunale di Taranto e per la disciplina dei compensi professionali agli Avvocati del civico ente".

Orbene, una parte di quella disciplina (art. 13, comma 7) prevedeva la possibilità per l'Ente di attribuire una parte dei compensi professionali a quei praticanti che avessero collaborato all'azione defensionale dell'Amministrazione: quindi non già un mero rimborso spese, bensì addirittura una quota degli onorari.

Il TAR ha ritenuto infondata la censura rivolta contro una siffatta norma. Da ciò consegue che se fosse persino legittima una regolamentazione che prevedesse un vero e proprio compenso in favore dei meri tirocinanti (diritto che Roma Capitale – pur essendo tra gli Enti meritevolmente pionieri nel disciplinare l'istituto della pratica forense presso le amministrazioni pubbliche – non ha inteso attribuire, anche per la sostanziale brevità del periodo di tempo che la legge consente di passare come tirocinante all'interno dell'Avvocatura), non è pensabile allora di ritenere *contra legem* la corresponsione di un mero (e, tutto sommato, contenuto nel *quantum*) rimborso spese.

Tutto ciò premesso, si ritiene di poter affermare, conclusivamente, che il rimborso spese ai tirocinanti non è soggetto al limite di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. 78/2010.

Punto 21 – (Pagg. 254-288)

Illegittimità varie in materia di assunzione del personale

Punto 22 – (Pag. 280)

Illegittima erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti di Roma Capitale che hanno utilizzato personale a tempo determinato

4.3 Le progressioni verticali e le stabilizzazioni

In questa parte della relazione ispettiva vengono complessivamente contestate, pressoché per ogni aspetto programmatico e attuativo, le politiche dotazionali e assunzionali, anche interne, poste in essere dall'Amministrazione dagli anni novanta sino ad oggi.

I rilevi muovono dai provvedimenti di analisi e determinazione dei fabbisogni organici, succedutisi negli anni, per giungere a contestare, da un lato, la compatibilità della spesa con i diversi limiti posti dalla legge, nel tempo, alla sua consistenza e, dall'altro, le modalità di selezione e progressione in carriera del personale, oltre che di acquisizione in ruolo mediante procedimenti di stabilizzazione.

Gli stessi sono riferiti, poi, a un lunghissimo lasso di tempo, caratterizzato dalla successione di numerosissime, assai diverse e complesse disposizioni normative, vertenti sia sulla determinazione degli organici che sulle politiche di controllo e contenimento della spesa effettiva sostenuta a tale titolo.

Si procede, pertanto, per ciascuno di tali aspetti, a fornire le seguenti note di riscontro.

a) *Le modifiche alla dotazione organica e i piani del fabbisogno* (pag. 254 rel. isp.)

Viene contestata, in primo luogo, l'adozione di piani assunzionali in mancanza di una reale pianificazione del fabbisogno. In proposito, per valutare correttamente e comprendere a fondo le determinazioni assunte nel tempo dall'Amministrazione Capitolina in tale materia, nonché sulla definizione delle dotazioni organiche con riguardo alla strutturazione delle competenze richieste al personale (definizione dei profili professionali), occorre ripercorrere, almeno in via di sintesi, l'*iter* "storico" delle norme che si sono nel tempo succedute in materia di contenimento della spesa del personale, che hanno profondamente condizionato il comportamento dell'Amministrazione Capitolina, così come di tutte le amministrazioni locali.

Inoltre, occorre approfondire quali finalità l'Ente abbia attribuito alle varie fasi programmatiche in materia di determinazione degli organici e di reclutamento di personale, considerato che, in assenza di una precisa definizione legale del concetto di "fabbisogno", occorre necessariamente correlare la sua verifica, al di là di ogni possibile astrazione formale del concetto medesimo, al concreto divenire organizzativo, funzionale ed erogativo dell'Ente.

Ciò posto, se si esaminano nel loro complesso i numerosi atti deliberativi adottati dal 1998 (anno di entrata in vigore dell'obbligo di procedere alla programmazione triennale del fabbisogno di cui all'art. 39 legge n. 449/1997) ad oggi (sino all'atto deliberativo che approva la programmazione triennale del fabbisogno n. 440/2013), si può rilevare come l'Ente abbia sempre interpretato la determinazione della dotazione organica, con la correlata pianificazione triennale del fabbisogno, come uno strumento di programmazione preordinato alla individuazione del bisogno ottimale di personale, in relazione alle linee politico-istituzionali che costituiscono il presupposto dello sviluppo e della gestione dei servizi da garantire ai cittadini. In tal senso, **i provvedimenti che approvano tale programmazione, in verità, non si pongono l'obiettivo di esplicitare le concrete modalità di realizzazione delle conseguenti coperture organiche, poiché la rappresentazione che viene fornita costituisce il dato teoricamente necessario al possesso di un organico ottimale, non anche – ovviamente – l'organico effettivamente acquisibile mediante la concreta pianificazione assunzionale, largamente condizionata dai sempre più stringenti limiti di spesa dettati, da molti anni, dal legislatore.**

Ciò appare coerente, del resto, con l'impianto normativo generale, il quale distingue – come altrimenti non potrebbe accadere – il suddetto concetto di fabbisogno teorico (dotazione organica) dalle azioni di effettiva copertura dei ruoli (piani assunzionali), che devono necessariamente rispettare quelle disposizioni di contenimento economico-finanziario.

Recita, infatti, l'art. 6, commi da 3 a 4-bis, del D.Lgs. n. 165/2001: “3. ***Per la ridefinizione degli uffici e delle dotazioni organiche si procede periodicamente e comunque a scadenza triennale, nonché ove risulti necessario a seguito di riordino, fusione, trasformazione o trasferimento di funzioni. Ogni amministrazione procede adottando gli atti previsti dal proprio ordinamento.*** 4. ***Le variazioni delle dotazioni organiche già determinate sono approvate dall'organo di vertice delle amministrazioni in coerenza con la programmazione triennale del fabbisogno di personale ... e con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria pluriennale.*** ... 4-bis. ***Il documento di programmazione triennale del fabbisogno di personale ed i suoi aggiornamenti di cui al comma 4 sono elaborati su proposta dei competenti dirigenti che individuano i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti.***”.

Come si vede, la programmazione del fabbisogno costituisce il presupposto per la determinazione e l'aggiornamento periodici della dotazione organica “ideale” dell'Ente, sulla scorta delle analisi organizzative e gestionali di competenza dei dirigenti, cui la legge assegna, infatti, il compito di individuare “***i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali delle strutture cui sono preposti.***”

In tale prospettiva, quindi, il fabbisogno quantificato non può coincidere con un piano di assunzioni necessariamente e automaticamente destinato alla concreta attuazione, anche se tale fabbisogno, di quel piano, costituisce “limite” e quadro programmatico di riferimento per i provvedimenti assunzionali conseguentemente approvati e attivati dall'Ente. Il “piano assunzionale” (da sottoporre a puntuale verifica con cadenza annuale) rappresenta, cioè, nell'ambito delle azioni adottate dall'Amministrazione Capitolina, **lo strumento tecnico di raccordo tra la fase di programmazione dei bisogni ottimali – tesa a definire i**

limiti entro i quali devono essere pensati i programmi e le politiche delle risorse umane – e le azioni concrete da inquadrare entro i vincoli di bilancio e i limiti alle facoltà assunzionali imposti dalla normativa nel tempo in vigore. Tale schema logico viene esplicitamente rappresentato nella deliberazione della Giunta Comunale n. 1091 del 10 ottobre 2000, concernente, tra l'altro, "Definizione degli strumenti in materia di programmazione delle risorse umane".

Del resto, le politiche di forte contenimento delle assunzioni e del *turn over* nella pubblica amministrazione, sostanzialmente caratterizzate da tagli di tipo lineare su dati complessivi di spesa cristallizzati su determinate annualità (si ricordano – da ultimi e anche lasciando in disparte precedenti ulteriori misure di contenimento – il dato di spesa di personale dell'esercizio 2004 diminuito dell'1%, ai sensi dell'art. 1, comma 198, della legge n. 266/2005, indi il dato della spesa di personale del 2006, in sostituzione del primo con decorrenza 2007, ai sensi del comma 557 dell'articolo unico della legge n. 296/2006 e successive modifiche e integrazioni) hanno reso sempre più forte il divario numerico tra la dotazione organica teorica (il reale fabbisogno) e l'organico di fatto, con effetti decrementali facilmente verificabili su pressoché tutti gli organici degli enti locali e, per questa Amministrazione in particolare, chiaramente evincibili dalla lettura dei dati già diffusamente rappresentati nel § 4.1.1 (cfr., tra le altre, tabelle 2a, 3a, 4a, 5a, 6 e 7).

Da ciò deriva l'esigenza di ben distinguere, anche ai fini delle presenti note di riscontro ai rilievi ricevuti, quanto attiene, da un lato, alla determinazione delle consistenze organiche teoriche e, quindi, ai correlati fabbisogni complessivi via via rideterminati e, dall'altro, alle concrete azioni assunzionali e relativo andamento economico-finanziario.

In altre parole, la programmazione dei fabbisogni, ivi compresi gli atti di riqualificazione di determinati ruoli professionali alla categoria superiore (peraltro sempre adeguatamente motivati), non produce, di per sé, riflessi effettivi di spesa e di eventuale sfioramento di limiti finanziari di legge (peraltro mai verificatisi), essendosi sempre curato, invece, l'obiettivo – per quanto a sua volta puramente teorico – di assicurare l'invarianza (appunto teorica) del costo complessivo della dotazione organica, ivi compresi i posti vacanti.

Ciò che realmente rileva, ai fini che ci riguardano, è piuttosto il concreto sviluppo degli organici di fatto e della relativa spesa, la quale ultima, come espressamente rilevato proprio in relazione ispettiva, è sempre stata contenuta entro i limiti di legge, da ultimo rappresentati dal più volte richiamato comma 557 dell'articolo unico della legge n. 296/2006, e successive modifiche e integrazioni (cfr. tabelle 1 e 1a sub § 4.1.1). Si tratta pertanto, principalmente, di verificare l'andamento e la qualità degli effettivi processi di reclutamento e di riqualificazione degli organici di fatto. In tal senso, emerge con assoluta oggettività come tali azioni non abbiano in alcun modo prodotto incrementi incontrollati di spesa, anche in presenza di processi di riqualificazione condotti al fine di poter disporre, pur nell'ambito delle ricordate politiche di forte contenimento degli organici, di una dotazione qualitativa di personale sufficiente ad assicurare il dispiego delle funzioni fondamentali e dei servizi essenziali. E anzi, si è già dimostrato – e giova ribadirlo – come le azioni occupazionali dell'Ente siano sempre intervenute in costante e relevantissima riduzione dell'organico effettivo.

* * *

Sulla scorta di tali premesse, appare più agevole comprendere come l'Amministrazione Capitolina – per quanto consentito dalle norme restrittive di cui si è detto, che hanno costretto gli Enti del comparto a una continua rivisitazione e rideterminazione della propria pianificazione occupazionale – abbia sempre cercato di esplicitare i propri fabbisogni e i relativi piani assunzionali, ove possibile, con periodicità medio-lunga, dovendo – poi – necessariamente procedere, con frequente cadenza correttiva e adeguativa, a una più puntuale declinazione, in azioni concrete, di quanto programmato in linea teorica, pena l'impossibilità di assicurare il compiuto rispetto dei vincoli/limiti imposti, in via sempre diversificata, dal legislatore finanziario.

Ciò vale sia per gli aspetti di rilevazione teorica dei fabbisogni, che per le azioni di concreta selezione ed effettivo reclutamento del personale.

Nell'ottobre dell'anno 2000, quindi subito dopo la definizione del nuovo ordinamento professionale del personale degli Enti Locali con il CCNL del 31/03/1999, l'Ente, con la succitata deliberazione della Giunta Comunale n. 1091, ha approvato una programmazione di respiro medio-lungo, rideterminando per il triennio 1999-2001 la dotazione organica complessiva riferita a ciascuna "categoria" di inquadramento contrattuale. La dotazione organica dell'Amministrazione Capitolina era, fino a quel momento, disciplinata dalla deliberazione del Consiglio Comunale n. 227/1995 (modificata e integrata con successivi provvedimenti) e prevedeva ben 190 figure professionali.

Il riordino dei profili professionali e l'inquadramento delle relative competenze nel nuovo sistema di classificazione, di cui al citato CCNL, ha richiesto molto tempo e innumerevoli verifiche (il completamento è intervenuto nell'anno 2004), anche con riferimento all'esigenza di coordinare le modifiche all'impianto professionale dell'Ente con il più generale e concomitante riassetto organizzativo (il primo Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e Servizi è stato approvato nel 2002 con la deliberazione della Giunta Comunale n. 621/2002).

Ciò posto, è possibile ripercorrere le tappe fondamentali attraverso le quali l'Amministrazione Capitolina ha realizzato il suddetto riordino e ha gestito l'attività di programmazione afferente la dotazione organica e le acquisizioni di nuovo personale. In proposito, le seguenti note illustrative recano, via via, anche specifiche delucidazioni in merito ai rilievi svolti su specifici provvedimenti adottati.

Nell'anno 2000 è stata approvata la più volte richiamata deliberazione G.C. n. 1091, con la quale, come sopra già accennato, dopo la sottoscrizione dell'accordo sul nuovo ordinamento professionale di cui al CCNL del comparto Regioni/Autonomie Locali sottoscritto il 31/3/1999, previo confronto con le Organizzazioni Sindacali, è stato approvato un nuovo sistema di classificazione di competenze articolato per categorie, quindi per aree funzionali e per famiglie professionali e, infine, per specifici profili professionali, nonché rideterminata la **dotazione organica complessiva per categoria**. Il provvedimento si qualifica esplicitamente quale atto di programmazione pluriennale di medio-lungo periodo. Nella deliberazione in argomento, è fatto richiamo alla precedente deliberazione n. 3172/1997, con la quale era stata approvata la metodologia per la determinazione dei fabbisogni di personale, basata sull'analisi dei principali processi

organizzativi dell'Ente, e si dà atto che i nuovi fabbisogni di personale sono stati determinati tenendo conto dei *“fabbisogni dichiarati dalle macrostrutture in sede di relazione previsionale e programmatica”*. Quindi, sebbene in termini ancora generali, l'Ente adottò un provvedimento di programmazione di medio-lungo periodo, riferito al personale. Il suddetto atto deliberativo ridusse, con riferimento al triennio 1999/2001, la dotazione organica complessiva del personale non dirigente – già fissata dalla precedente deliberazione del Consiglio Comunale n. 227/1995, e s.m.i., in 34.009 unità (esclusi, come detto, i dirigenti, nonché i profili professionali dichiarati ad esaurimento) – a 31.249 dipendenti, distribuiti fra le categorie D, C e B. La riduzione fu, quindi, di ben 2.760 posti. Il medesimo provvedimento precisò, inoltre, che la quantificazione di personale prevista per la categoria B teneva conto dell'esigenza di avviare lo “svuotamento” (o “dissolvenza”) dei profili professionali già classificati nella II e nella III qualifica funzionale, corrispondenti alla categoria A del nuovo ordinamento professionale, processo già in parte avviato con la succitata deliberazione n. 227/1995 e attuato mediante procedure concorsuali e di progressione verticale.

Già i rilievi mossi in sede ispettiva – con riguardo al mancato contenimento della spesa per il personale conseguente al descritto processo di dissolvenza della categoria A, nonché attraverso la riduzione di 500 posti di categoria C (la cui dotazione complessiva all'epoca ammontava a 17.738 posti) a favore di un uguale numero di posti in categoria D (dotazione organica teorica prevista: 6.164 posti) – non possono essere condivisi, in quanto il reinquadramento del personale interessato, nei nuovi profili professionali, è stato disposto prevedendo la contestuale riduzione della dotazione organica complessiva, anche in misura maggiore rispetto al numero di dipendenti immessi, con appositi procedimenti ammessi dalle norme allora vigenti, nelle categorie superiori. **Quanto all'organico teorico, pertanto, nessun rilievo può esser mosso – anche in termini di spesa, comunque solo virtuale – all'operato dell'Ente, che già aveva ridotto la dotazione teorica di migliaia di unità – come sopra si è visto – nel triennio 1999-2001.**

Ciò che rileva maggiormente, peraltro, è il dato della consistenza organica effettiva del personale in servizio, il quale, alla fine del 1999, ammontava a 27.567 unità, poi soggette ai relevantissimi decrementi annuali, proseguiti senza soluzione di continuità negli anni successivi, come rilevabile, del resto, dalla tabella 4a inserita nel § 4.1.1 (anni 2002 e seguenti).

Il relevantissimo decremento di cui si tratta, che ha caratterizzato tutto l'arco di tempo verificato in sede ispettiva, dimostra come **le contestazioni ricevute, essendo operate con distinto e acritico riferimento su ciascun provvedimento programmatico e correlate procedure attuative, non valgono a cogliere, nel suo complesso, le finalità perseguite con l'intera e conseguenziale azione occupazionale dell'Ente, la quale, ben lungi dal non tenere in debita considerazione l'intero evolversi delle norme e dei fabbisogni, ha sempre mostrato la dovuta cura degli equilibri organici, da un lato, e finanziari, dall'altro, senza mai comportare incontrollati e insostenibili sforamenti di spesa**; si è sempre trattato, infatti, di azioni d'investimento sul personale **sorrette da adeguate motivazioni, costantemente afferenti alle concrete esigenze organizzative e gestionali delle funzioni e dei servizi**, attuate con **costante realizzazione del parallelo obiettivo di riduzione della spesa strutturale di personale, anche oltre – come si è già visto al § 4.1.1 – le aspettative di mero contenimento mostrate dal legislatore.**

Lo sforzo condotto, in sostanza, è sempre stato rappresentato dall'impiego mirato dei pochi margini di operatività offerti dalle norme finanziarie nel tempo in vigore, nel cui quadro d'insieme devono anche trovare corretta lettura i processi di riqualificazione interna, i quali sono sempre stati assistiti dall'esigenza di sfruttare al meglio ogni possibile ambito di conservazione di consistenze qualitative di organico sufficienti a sostenere i livelli minimi essenziali delle prestazioni.

Uno dei casi oggetto di contestazione ispettiva – tra i più rilevanti – costituisce utile occasione per rappresentare le logiche occupazionali seguite. Ci si riferisce alle azioni adottate in merito alla gestione dell'organico della area educativo-scolastica (pag. 256 e ss. rel. isp.), nel cui ambito deve innanzitutto trovare corretta lettura il graduale processo di c.d. “dissolvenza” della categoria A, la quale è intervenuta non in via di autoreferenziale politica incrementale delle categorie superiori, bensì a seguito di rilevanti valutazioni e conseguenti modifiche organizzative, tra le quali anche il processo di “esternalizzazione” delle attività ausiliarie nei plessi educativi (nidi) e didattici (scuole dell'infanzia), mediante l'appalto alla Società Multiservizi, affidataria, tra l'altro, dello svolgimento dei servizi di pulizia negli edifici scolastici, precedentemente svolti da personale interno, con ogni conseguente criticità distributiva e d'impiego dello stesso sull'ampia e diffusissima articolazione delle sedi di servizio. Le esigenze di razionalizzazione organizzativa e di flessibilità operativa furono, allora, tradotte nella scelta della gestione esterna.

Altrettanto dicasi per quanto è avvenuto nell'anno 2007, relativamente alla dissolvenza di n. 1.171 posti di categoria B e alla contestuale previsione istitutiva di n. 1.042 posti di categoria C. Oltre a doversi nuovamente sottolineare come la riduzione e la contestuale istituzione di posti, comunque a invarianza di spesa teorica, non costituisca in sé violazione di alcun parametro di spesa effettiva di personale, occorre piuttosto considerare che i posti di categoria B erano previsti, ancora una volta, per ruoli di carattere ausiliario nei servizi educativo-scolastici (cuochi e custodi), mentre i nuovi posti di categoria C erano destinati, come rilevato nella stessa sede ispettiva, all'incremento delle dotazioni di personale educatore (nidi) e didattico (scuole dell'infanzia), per quote destinate alla stabilizzazione di personale precario, quale assentita da specifiche norme di legge.

Quanto a queste ultime quote, occorre rilevare che il relativo incremento in dotazione organica, pur eseguito in quell'occasione, non può costituire, come contestato in relazione ispettiva, una reale elusione del principio di pre-esistenza dei posti rispetto al processo assunzionale in ruolo, poiché il fabbisogno, ancorché formalizzato solo allora, costituisce la mera rappresentazione di esigenze organiche ampiamente “storicizzate” e derivanti dal consolidamento di servizi resi in via ordinaria, nel graduale perseguimento delle quote di servizio stabilite dalle normative europee in materia, le quali prevedono di raggiungere l'obiettivo di accogliere, in struttura educativa, almeno il 33% dei bambini da 0 a 3 anni di età (Roma Capitale accoglie oggi circa il 27% di tale platea). Ciò produce, poi, consequenziali e ovvi riflessi sulle esigenze di prosecuzione del servizio, per gli stessi utenti, sulla funzione didattica svolta nelle scuole dell'infanzia (materne, da 3 a 6 anni di età) comunali, che assicurano una risposta irrinunciabile, in sinergia con i plessi statali, nell'ambito del territorio capitolino. Si consideri,

al riguardo, che Roma Capitale presenta un elevato numero di strutture educative e scolastiche a gestione diretta: **203 nidi e ben 315 scuole dell'infanzia, le quali ultime costituiscono oramai ineludibile integrazione dell'offerta prodotta, per funzione istituzionalmente propria, dallo Stato, considerato che questo Ente assicura (anno scolastico 2013/2014) il funzionamento di una quantità di sezioni comunali (1.504) superiore a quella delle sezioni statali (949).**

Giova inoltre rilevare – sempre a tale riguardo – che, nell'arco del periodo osservato in sede ispettiva, sono stati introdotti nelle strutture i cc.dd. “modelli organizzativi”, in forza dei quali è stato possibile conseguire un complessivo ridimensionamento degli organici precedentemente assegnati, attraverso il superamento dell'assegnazione permanente di un numero di unità rapportato, in via strettamente matematica, al numero degli iscritti e l'applicazione di un nuovo sistema legato all'effettiva presenza dei piccoli utenti, attuando una modalità flessibile di lavoro del gruppo educativo che si è reso disponibile a un interscambio tra sezioni (bambini piccoli, medi e grandi). La manovra attuata ha così reso possibile una razionalizzazione quantificata – in riduzione – in 150 unità di personale. Tale misura si è peraltro aggiunta agli interventi contestualmente attuati per l'aumento del 15% della capienza base dei nidi, garantendo l'inserimento, in rapporto a tale contestuale razionalizzazione delle risorse umane impiegate, di circa 2.000 bambini.

Quanto esposto, quindi, concorre alla dimostrazione della sostenibilità, anche finanziaria, delle azioni occupazionali di cui si tratta, anche in ordine al raggiungimento di obiettivi che – preme sottolinearlo – andavano configurandosi come non oltre rinviabili, alla luce delle istanze prodotte dalla società civile, anche rispetto all'irrinunciabile soddisfazione della crescente domanda di servizi educativi e scolastici, peraltro in linea con gli orientamenti, anche di livello nazionale e sovranazionale, in materia di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

La previsione dei posti, pertanto, altro non ha rappresentato – in tale quadro strategico, del quale la leva occupazionale di cui si tratta costituisce, teleologicamente, strumento, non fine, necessario per l'attuazione stessa degli obiettivi in esso prefigurati – se non la logica formalizzazione di quell'oggettivo fabbisogno, la cui spesa era, del resto, già sostenuta per il personale precario in servizio da molti anni, come tale coinvolto, per legge, nel processo di stabilizzazione. **Prima del 2007, si noti, non era possibile attivare politiche assunzionali sufficientemente capienti per assicurare quegli obiettivi europei di copertura dei servizi, data la rigidità delle norme di legge che, sino all'anno 2006, avevano limitato il *turn over* a pochissime unità rispetto a quelle che cessavano dal servizio, ciò che produsse, fatalmente, la nota esplosione del precariato (soprattutto sui servizi e le funzioni fondamentali), poi risolta, ancorché solo in parte, proprio con le norme di stabilizzazione applicate nel caso di specie.**

L'operazione contestata, quindi, **ben lungi dal costituire artificio dotazionale elusivo dei principi di legge, ha dato doverosa risposta, a valere sulla spesa già in essere, ai fabbisogni reali e già consolidati di servizio, ancora lontani, peraltro, dal poter coprire compiutamente le percentuali desiderate dal legislatore comunitario.**

Quanto, poi, alle posizioni di categoria B, emerge come la programmazione della relativa estinzione dovesse necessariamente seguire il processo di revisione organizzativa in quella sede prefigurato, secondo i relativi tempi d'attuazione, tenuto conto del fatto, in particolare, che il relativo organico di fatto appariva largamente inferiore a quello necessario per dare risposta ai sempre maggiori fabbisogni di attività ausiliaria emergenti dallo sviluppo dei servizi. La previsione dell'appalto alla società di servizi, quindi, non ha prodotto alcun raddoppio di spesa, bensì la graduale esternalizzazione delle attività di cui si tratta.

In merito, quindi, non può ritenersi fondata la contestazione operata in sede ispettiva, secondo la quale **“l'invarianza della spesa a regime viene ottenuta solamente attraverso la sottoscrizione di un contratto di servizio elusivo degli obblighi di contenimento della spesa di personale previsti dall'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006, in quanto non vi è una effettiva riduzione di spesa, ma semplicemente la evidenziazione contabile della stessa nell'Intervento 3 - Prestazioni di servizi, invece che nell'intervento 1 - Spese di personale”** (cfr. pag. 257 rel. isp.). In verità, **l'appalto di cui si tratta ha prodotto riflessi di razionalizzazione, funzionale e di spesa, dei relativi servizi**, mentre le misure di gestione del personale interno, già adibito agli stessi, è intervenuta, nella dovuta gradualità della messa a regime del relativo nuovo assetto organizzativo, **senza produrre oneri aggiuntivi (si rileva la costante diminuzione di unità di personale capitolino impiegato in tali mansioni, pari a 565 nel periodo considerato, con risparmi stimati in almeno 14 milioni di euro solo per l'ultimo anno, senza contare i maggiori oneri, precedentemente sostenuti, dovuti all'obbligo di sostituzione per assenze dal servizio, che avrebbe continuato a gravare sull'Amministrazione per l'impiego di personale dipendente)**.

L'operazione di cui si tratta, letta nel suo complesso, è pertanto intervenuta senza alcun effetto (e benché meno intento) elusivo delle regole e dei principi di sana gestione finanziaria.

* * *

Ciò posto, si ripercorrono le tappe del percorso di sviluppo pluriennale dell'organico capitolino. In merito, e in via generale, occorre ribadire come tutte le relative azioni siano state condotte nel pieno rispetto dei principi di invarianza delle spesa teorica e, ciò che maggiormente rileva, di tutti i parametri di spesa annuale **effettiva**, quali dettati dal legislatore finanziario con le numerose norme introdotte nel tempo.

In particolare, **non può essere accolto, in alcun modo, il rilievo più volte operato in sede ispettiva in merito alla paventata mancata dimostrazione del rispetto del limite del turn over**, previsto dall'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, e successive modifiche e integrazioni, laddove si evidenzia che nei vari atti esaminati *“è riportata la generica indicazione del rispetto di tali limiti, ma non viene esposto alcun conteggio in merito”* (cfr. pag. 262 rel. isp; il medesimo rilievo è anche operato, in precedenza, alla pag. 259). Ancora una volta, infatti, occorre distinguere tra programmazione del fabbisogno (teorico) e concreta pianificazione occupazionale annuale e relativa attuazione. Il contenimento legale del *turn over*, infatti, costringe le amministrazioni a contingentare le assunzioni, a prescindere dalle possibili più elevate esigenze occupazionali, di cui occorre comunque dar conto ai fini della ricerca di ogni possibile soluzione alternativa in

ordine alle modalità di espletamento dei servizi. Le disposizioni recate dalla norma richiamata, del resto, non fanno alcun riferimento alle dotazioni organiche e/o ai fabbisogni complessivi teorici di personale, bensì direttamente alle facoltà assunzionali effettivamente esercitabili, su una base di calcolo rappresentata, a sua volta, non da quei fabbisogni, ma dalle cessazioni dal servizio realmente verificatesi nelle annualità pregresse.

I competenti uffici amministrativi, quindi, sempre hanno curato, in sede istruttoria e anche ai fini dell'apposizione dei prescritti pareri di regolarità tecnica e di copertura finanziaria sulle delibere oggetto di analisi, la verifica sul compiuto rispetto delle quote percentuali di assunzioni annualmente ammesse dal legislatore, mai violate, come riscontrabile mediante un'opera di raffronto – omessa in sede ispettiva – tra le cessazioni di personale nel tempo intervenute e le quantità di assunzioni operate. L'elevatissimo e costante calo del personale nel periodo osservato (sin dall'inizio degli anni 2000), già rappresentato e rammentato, costituisce la più evidente dimostrazione del rispetto di tali vincoli.

Ne consegue che tutte le azioni assunzionali poste in essere dall'Ente sono intervenute senza sfioramento dei vincoli finanziari e quantitativi posti alle facoltà assunzionali degli enti locali, nel tempo introdotti dal legislatore. Di tali azioni – oltre al caso dei servizi educativo-scolastici di cui si è già detto – è fornito, in sede di relazione ispettiva, un lungo elenco, con relativi distinti rilievi, sostanzialmente riconducibili a fattori elusi dei limiti assunzionali o all'assenza di una reale pianificazione, ovvero ancora a effetti di moltiplicazione e/o super-qualificazione degli organici. In realtà, ogni intervento sugli organici stessi, anche quando frutto di specifici provvedimenti “stralcio”, è sempre avvenuto nel quadro di valutazioni svolte a fronte della continua esigenza di adeguamento alle disposizioni di contenimento e riduzione del turn over, la cui copiosità e complessità interpretativa (la prassi istituzionale ermeneutica ha assunto, in materia, un grado di produzione incalcolabile, caratterizzato, soprattutto e frequentemente, da contrasti interpretativi proprio sulle principali norme limitative della spesa e delle assunzioni, tardivamente risolti in sede centrale) costituisce, anzi, principale motivazione di quegli stessi – e quindi inevitabili – provvedimenti-stralcio, non per questo, peraltro, privi di adeguata motivazione, come invece sarebbe desumibile, nella sostanza, da quanto sostenuto in sede ispettiva, sull'assunto che – quasi mai – l'Ente avrebbe adottato una vera programmazione assunzionale. È del tutto evidente, infatti, come la stessa legislazione finanziaria – spesso d'urgenza e in continuo divenire – abbia di fatto (e fatalmente) determinato il prodursi di politiche assunzionali caratterizzate dalla continua ricerca di soluzioni appena sufficienti, nel ristrettissimo margine consentito, a fronteggiare le priorità, con conseguente impossibilità di realizzare quella stessa ordinata e compiuta programmazione d'insieme, che, in relazione ispettiva, si vorrebbe omessa dall'Ente.

Se questa – come appare oggettivamente evidente – è la reale chiave di lettura dell'intero sistema assunzionale pubblico nella corrente fase di crisi finanziaria del Paese, è possibile ricondurre a logica la solo apparente disorganicità d'azione contestata, costantemente caratterizzata, invece, dal perseguimento di quelle politiche di salvaguardia dei contingenti di personale, sempre più difficile da garantire nella ristrettissima cornice finanziaria assentita dalla legge.

È allora in tale ottica che devono trovare lettura e giusta valutazione i diversi interventi elencati in relazione ispettiva, di seguito sinteticamente ricordati:

- **anno 2001:** approvazione della deliberazione della Giunta Comunale n. 83, con la quale l'Ente istituisce, ad integrazione di quanto disposto con la deliberazione n. 1091, nuovi profili professionali *part time*, per l'esigenza di acquisire personale razionalizzando i costi, ma assicurando comunque, negli ambiti di utilità di tale forma di rapporto, adeguata efficienza in settori ritenuti prioritari (politiche di pianificazione e monitoraggio del territorio; politiche ambientali);
- **anni 2002-2003:** l'art. 34 della legge n. 289/2002 (finanziaria 2003) prevede l'attuazione di un processo di revisione organizzativa che tenga conto del processo di decentramento amministrativo di cui alla legge n. 59/1997, processo che deve comprendere la revisione degli organici. Ai sensi dell'art. 34, comma 3, della legge richiamata, nelle more della definitiva rideterminazione, gli organici vengono provvisoriamente "allineati" ai posti coperti al 31 dicembre 2002; la richiamata finanziaria pone, inoltre, il divieto di procedere ad assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2003, rinviando per gli Enti Locali, ai sensi di apposito DPCM poi adottato il 12 settembre 2003, l'individuazione dei criteri e dei limiti per procedere a dette assunzioni, da contenere, in ogni caso, entro la misura del 50% delle cessazioni dal servizio nell'anno precedente;
- **anno 2004:** l'amministrazione capitolina dà attuazione a quanto previsto dal succitato art. 34, rispettando i vincoli di cui al comma 2 (invarianza della spesa rispetto ai posti previsti nelle dotazioni organiche vigenti al 29 settembre 2002) con la deliberazione della Giunta Comunale n. 523/2004.
Il citato provvedimento dispone: 1) la rideterminazione della dotazione organica, trasformando, tra l'altro, in posti a tempo pieno i posti istituiti a tempo parziale con la precedente deliberazione G.C. n. 83; 2) l'organica ridefinizione di un nuovo sistema di classificazione del personale; 3) l'approvazione del piano del fabbisogno per il triennio 2004-2006. Il provvedimento è preceduto da una capillare rilevazione dei fabbisogni di personale, ma sono anche esplicitate al suo interno le esigenze di contemperamento tra i fabbisogni di personale reali dell'Ente, così come rappresentati dalle Strutture, e l'obbligo di rispettare i limiti imposti dall'allora vigente legge finanziaria. **La dotazione organica teorica passa dai 31.467 posti, complessivamente previsti dalle deliberazioni n. 1091/2000 e n. 83/2001, a 31.046 unità, quindi con un calo di 421.**

In merito, è importante rammentare che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 390/2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di detto art. 34 *"limitatamente alla parte in cui dispone che le assunzioni a tempo indeterminato «devono, comunque, essere contenute (...) entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2002»"*, nonché dell'analoga disposizione recata dall'art. 3, comma 60, della legge n. 350/2003 (sempre) *"limitatamente alla parte in cui dispone che le assunzioni a tempo indeterminato «devono, comunque, essere contenute (...) entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2003»"*. **L'Ente ha comunque rispettato i limiti di legge nonostante la relativa declaratoria di incostituzionalità, così rinunciando**

alle opportunità di recupero occupazionale relativamente a una parte consistente delle cessazioni intervenute nelle annualità 2002 e 2003.

- **anni 2005 e 2006:** le ulteriori restrizioni alle facoltà assunzionali degli Enti Locali rendono molto problematica, soprattutto nell'anno 2005, l'adozione di atti di pianificazione di nuove assunzioni; pertanto, in attesa del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che deve definire modalità e criteri per conseguire gli obiettivi di contenimento della spesa fissati dalla finanziaria 2005 (legge n. 311/2004) per il triennio 2005-2007 – emanato soltanto a febbraio 2006 – non si effettuano assunzioni nell'anno 2005 e si procede all'acquisizione di un limitato numero di nuove unità di personale solo nell'anno 2006 (dirigenti e personale del settore educativo e scolastico);
- **anno 2007:** la legge finanziaria per l'anno 2007 inverte in parte la tendenza degli anni precedenti. Il comma 557 dell'articolo unico della legge n. 296/2006 impone la progressiva riduzione della spesa per il personale, ma i successivi commi dal 558 al 560 aprono alla possibilità, per gli Enti che hanno rispettato il patto di stabilità, di “stabilizzare” nel triennio 2007-2009 il personale precario nel frattempo assunto per poter far fronte alle funzioni istituzionali, considerata l'impossibilità di procedere, negli anni precedenti, ad assunzioni a tempo indeterminato. L'amministrazione Capitolina, quindi, nell'anno 2007, approva con le deliberazioni della Giunta Comunale n. 42, n. 397, n. 502 e n. 503, piani di fabbisogno “a stralcio” e correlati programmi di assunzione in forma stabile del personale a tempo determinato, assunto negli anni precedenti, per poter assicurare un adeguato livello di erogazione dei servizi, a fronte del perdurante blocco assunzionale imposto dalle leggi finanziarie.
- **Anno 2008:** con la deliberazione della Giunta Comunale n. 88/2008, si procede alla parziale modifica del fabbisogno di cui alla deliberazione G.C. n. 523/2004 e si approva il piano assunzionale per il biennio 2008-2009, nelle more della complessiva rideterminazione dei fabbisogni;
- **Anno 2009:** l'attesa rideterminazione triennale del fabbisogno viene approvata con la deliberazione n. 422/2009, che ridefinisce nuovamente il sistema di classificazione del personale, ridetermina la dotazione organica dell'Ente e approva il piano assunzionale per il triennio 2010-2012;
- **Anni 2011-2013:** le rinnovate restrizioni alle facoltà assunzionali degli Enti Locali (possono procedere a nuove assunzioni solo gli Enti che abbiano rispettato i parametri del patto di stabilità e la cui spesa per il personale non ecceda una determinata percentuale della spesa di parte corrente, stabilita – a regime e includendo, *pro quota*, anche il personale delle aziende partecipate in via diretta – nel parametro del 50%). Le facoltà assunzionali sono limitate (per il 2011) al 20% del *turn over* dell'anno precedente, innalzato (dal 2012) al 40%. La spesa per il personale, comunque, deve continuare, di anno in anno, a essere progressivamente ridotta.

Come si è già ampiamente ricordato sopra, **anche tali nuove e complesse norme limitative costringono le amministrazioni locali, quindi anche l'Amministrazione Capitolina, a valutare di volta in volta la possibilità concreta di assumere personale, verificando il rispetto dei suddetti limiti e limitando gli interventi alle sole priorità, data l'esiguità del margine di rimpiazzo dei cessati.**

L'Ente, pertanto, ha nel tempo dimostrato di avere sempre rispettato le norme vigenti in materia di programmazione del fabbisogno, seppure interpretando tale strumento di programmazione nell'accezione sopra esposta e nonostante le difficoltà derivanti dal continuo mutamento dei criteri e dei vincoli imposti dal legislatore nazionale.

In tale prospettiva, si ritengono privi di fondamento tutti i rilievi mossi relativamente alla mancata osservanza degli oneri di programmazione occupazionale e dei limiti di copertura del *turn over*, che sempre – e viceversa – sono stati rispettati dall'Ente in fase di concreta pianificazione assunzionale, mentre ciò che l'Ente ha qualificato come fabbisogno non può essere inteso come un vuoto d'organico da coprire necessariamente o automaticamente, ma la quantificazione ottimale e teorica delle esigenze di organico cui tendere nel tempo, ancorché a fronte della fatale diminuzione delle disponibilità di personale, nonostante ogni sforzo profuso in corso d'opera, data la limitazione – sempre vigente – della citata facoltà di rimpiazzo dei cessati.

A tal proposito, si fa anche osservare che la deliberazione della Giunta Comunale n. 422/2009 è stata approvata prima che entrassero in vigore le modifiche all'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, introdotte dall'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010 ed entrate in vigore dal 1° gennaio 2011. Successivamente a questa data, l'Ente ha sempre scrupolosamente verificato la sussistenza dei presupposti per poter disporre nuove assunzioni (rispetto dei parametri del patto di stabilità, del rapporto massimo consentito tra spesa per il personale e spesa di parte corrente, dell'obiettivo di progressiva riduzione della spesa per il personale) e rigorosamente quantificato le risorse destinate al *turn over*, nell'ambito delle quali contenere le nuove assunzioni (come risulta dalle certificazioni annualmente rese in tutte le sedi istituzionali; Conto Annuale del personale, questionari annuali della Corte dei Conti, etc. ...).

Occorre infine sottolineare che, negli stessi anni, l'Ente – che presenta una complessità, anche territoriale, e un'ampiezza di funzioni e servizi resi ai cittadini imparagonabili a quelle di qualsiasi altra amministrazione locale d'Italia – nel mettere a punto i propri programmi riguardo alle risorse umane doveva anche – e necessariamente – tenere conto di aspetti qualitativi, ovvero della poliedricità e della qualificazione delle competenze richieste al personale, dovendo affrontare adeguatamente le nuove funzioni derivanti dall'attuazione del D.Lgs. n. 112/1998 e della legge regionale n. 14/1999. In questa fase, infatti, si dava attuazione alla riforma che ha demandato agli Enti Locali tutte le funzioni e attività amministrative relative alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle comunità, ridefinendo, in particolare, la ripartizione delle funzioni con riferimento ai fondamentali ed essenziali settori dello sviluppo economico, delle attività produttive, del territorio, dell'ambiente, delle infrastrutture e dei servizi alla persona e alla comunità.

A tutto ciò, in anni più recenti e in particolare per la città di Roma, si sono aggiunte le problematiche correlate al riconoscimento della specialità del ruolo dell'Ente, quale Capitale d'Italia. In tal senso, più che comprensibile appare l'intenzione dell'Amministrazione Capitolina di promuovere la crescita professionale del proprio personale, attraverso processi di riqualificazione e valorizzazione delle competenze e dell'esperienza acquisite al suo interno. In tale chiave, quindi, devono anche trovare lettura tutte le iniziative

volte a qualificare e riqualificare il personale interno, evidenziate invece in senso negativo in sede ispettiva, del che si darà conto nel prosieguo.

b) ***Le progressioni verticali*** (pag. 262 rel. isp.)

Prima di scendere nell'analisi dei percorsi interni di carriera, è utile ricordare che, in apertura del punto 4.3 della relazione ispettiva, viene rilevato che l'Amministrazione avrebbe illegittimamente perseverato nell'impiego dei "concorsi interni", piuttosto che delle "progressioni verticali", nonostante queste ultime ne avessero preso il luogo dal 1999 in poi.

In merito, occorre rilevare che tale distinguo appare non risolutivo della questione affrontata, alla luce di una lettura sostanziale e non solo formale degli istituti.

Di seguito, pertanto, si svolgono considerazioni ricostruttive dello sviluppo degli strumenti di selezione riservata al personale interno, per poi scendere nell'analisi delle progressioni effettuate dall'Ente.

b1) ***Dai concorsi interni alle progressioni verticali in carriera***

I rilievi formulati dal MEF afferiscono all'attività dell'Amministrazione, ritenuta illegittima, relativa all'espletamento di concorsi interni (2001/2002), alle relative assunzioni ed utilizzo delle graduatorie vigenti, sulla scorta della ritenuta "espunzione dall'ordinamento dei concorsi interni a far data dal 31/03/1999".

A tal proposito, appare utile evidenziare come il ritenere espunti dall'ordinamento giuridico i concorsi interni a far data dal 31/03/1999 presupporrebbe che tale forma di reclutamento sia stata introdotta nel medesimo ordinamento da una specifica disposizione normativa.

La genesi dell'istituto, per contro, appare diversa. E' noto, infatti, che a partire dagli anni ottanta dello scorso secolo il sistema di inquadramento professionale dei dipendenti pubblici, basato in precedenza sulle "carriere", sia stato sostituito da un sistema diverso, fondato sulle "qualifiche funzionali". Quest'ultimo escludeva le progressioni di carriera, cioè i passaggi da una qualifica funzionale a quella superiore, imponendo alle amministrazioni di ricorrere in ogni caso a procedure di reclutamento. Di conseguenza, occorre bandire concorsi pubblici a cui gli interni avrebbero potuto partecipare a parità di condizioni con gli esterni.

In questo quadro, tuttavia, le aspettative di carriera dei dipendenti vennero soddisfatte indirettamente, agendo sui requisiti di ammissione, includendo, tra gli stessi, la qualità di dipendente già in servizio ed escludendo, nella pluralità dei casi, il possesso del titolo di studio prescritto per l'accesso dall'esterno.

L'istituto del concorso interno, più che essere stato introdotto nel nostro ordinamento da una specifica disposizione normativa, è dunque frutto di un'interpretazione ampia dell'art. 97 della Costituzione, attuata, anche, con specifici interventi legislativi.

La stessa Corte Costituzionale, investita più volte sul questione, con innumerevoli decisioni, ha ritenuto che il “passaggio” ad una qualifica superiore costituisce accesso ad un nuovo posto di lavoro, “corrispondente a funzioni più elevate”, ed è perciò soggetto alla regola del pubblico concorso, sancita dall’art. 97 Cost. (in collegamento con il disposto degli artt. 51 e 98 Cost.), alla quale è possibile derogare solo in presenza di peculiari situazioni giustificatrici che garantiscano comunque il buon andamento della pubblica amministrazione.

In realtà, hanno affermato i giudici della Corte, che il pubblico concorso “è un meccanismo strumentale rispetto al canone di efficienza dell’amministrazione, il quale può dirsi pienamente rispettato qualora le selezioni non siano caratterizzate da arbitrarie forme di restrizione dei soggetti legittimati a parteciparvi; forme che possono considerarsi non irragionevoli solo in presenza di particolari situazioni, che possano giustificarle per una migliore garanzia del buon andamento dell’amministrazione” (Corte Cost., n. 194/2002). In particolare, nel giudicare sulla legittimità di specifiche disposizioni legislative che prevedevano l’indizione di concorsi interni, la Corte ha assunto una posizione equilibrata e flessibile. Non ne ha escluso radicalmente l’ammissibilità, probabilmente essendo anche consapevole del fatto che, in presenza di un modello di inquadramento professionale tale da escludere qualunque forma di progressione propriamente detta, i concorsi riservati ai dipendenti costituivano l’unico canale per rispondere alle esigenze di carriera degli stessi.

La Corte ha però esercitato, in ordine alle diverse disposizioni legislative intervenute al riguardo, un penetrante sindacato di ragionevolezza, pretendendo che le deroghe al principio costituzionale dell’assunzione mediante concorso aperto a tutti risultassero sempre sorrette da una particolare situazione giustificatrice, che fosse diversa ed ulteriore rispetto al garantire la progressione di carriera del personale. Con la pronuncia n. 517/2002, infatti, nel richiamare propri precedenti orientamenti, ha ribadito che “può ritenersi senz’altro conforme all’interesse pubblico il fatto che precedenti esperienze non vadano perdute” e che “non è da escludere a priori che l’accesso ad un concorso pubblico possa essere condizionato al possesso di una precedente esperienza nell’ambito dell’amministrazione ove ragionevolmente configurabile quale requisito professionale, ciò rientrando nella discrezionalità del legislatore, ma fino al limite oltre il quale possa dirsi che l’assunzione nell’amministrazione pubblica, attraverso norme di privilegio, escluda o irragionevolmente riduca le possibilità di accesso, per tutti gli altri aspiranti, con violazione del carattere «pubblico» del concorso”; ancora, che “le restrizioni dei soggetti legittimati a partecipare al concorso possono eccezionalmente considerarsi ragionevoli in presenza di particolari situazioni, che possano giustificarle per una migliore garanzia del buon andamento dell’amministrazione” e, soprattutto, che “la ragionevolezza della deroga alla regola del pubblico concorso non può dirsi radicalmente esclusa dal fatto che si tratti di un concorso riservato interamente al personale in possesso di una determinata esperienza protratta nel tempo ... , avendo questa Corte ritenuto compatibili con il principio del pubblico concorso non solo ipotesi di riserve parziali, ma talora, seppur eccezionalmente, anche ipotesi di concorsi interamente riservati” (cfr. anche Corte Cost. n. 234/1994, n. 477/1995, n. 228/1997, n. 141/1999 e n. 373/2002).

In un quadro così delineato, è venuto a inserirsi l'istituto delle progressioni verticali. L'art. 4 del CCNL Enti Locali del 31/3/1999, nel ribadire il rispetto dei principi di cui all'art. 36 del D.lgs. n. 29/1993 (principi oggi confluiti negli artt. 35 e 36 del D.Lgs. n. 165/2001), contiene la disciplina della "progressione verticale" nel sistema di classificazione; la possibilità, cioè, di svolgere procedure selettive finalizzate al passaggio dei dipendenti nella categoria immediatamente superiore, nei limiti dei posti vacanti in dotazione organica, **non destinati, per espressa statuizione dell'ente, all'accesso dall'esterno.**

In realtà, prima che il CCNL introducesse tale istituto, era già intervenuta la legge n. 127/1997, il cui art. 6, comma 12, recita: "*Gli enti locali, che non versino nelle situazioni strutturalmente deficitarie di cui all'articolo 45 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e successive modificazioni, **possono prevedere concorsi interamente riservati al personale dipendente, in relazione a particolari profili o figure professionali caratterizzati da una professionalità acquisita esclusivamente all'interno dell'ente.***". In sede ispettiva, allora, si sostiene che tale disciplina sarebbe stata superata proprio dalla "progressione verticale", per successione di norme nel tempo, senza che la prima potesse più trovare applicazione. Nella medesima sede ispettiva, peraltro, non viene rilevato il prosieguo dell'*excursus* normativo di cui si tratta, con specifico riferimento alla peculiare, curiosa e reciproca "rincorsa", tra norme di legge e di contratto, che si è verificata subito dopo la stipulazione del citato CCNL. Il testo unico degli enti locali, infatti, emanato l'anno successivo (D.Lgs. n. 267/2000), ha ribadito, all'art. 91, comma 3, la medesima facoltà di cui al ricordato art. 6 della legge n. 127/1997, con identica disposizione, mentre, con l'ulteriormente successivo CCNL di comparto del 5/10/2001, all'art. 9, si è ritenuto di dover confermare che "*In materia di progressione verticale del personale nel sistema di classificazione, è integralmente ed esclusivamente confermata la disciplina dell'art. 4 del CCNL del 31.3.1999, relativo alla revisione del sistema di classificazione del personale del comparto Regioni-Autonomie Locali, **anche nella vigenza dell'art.91, comma 3, del T.u.e.l. n. 267/2000***". Al di là della cripticità delle espressioni di tale clausola negoziale, che riesce – a voler parafrasare il CCNL – a far convivere "l'esclusiva (?) conferma di una pregressa disciplina" (contrattuale) **anche nella (perdurante) vigenza** di una **successiva** norma di legge, ciò che rileva, ai fini che interessano in questa sede, è la **sostanziale identità ontologica delle procedure di cui si tratta**. Senza considerare, infatti, che nell'ambito della legge-delega n. 421/1992 (attuata con il D.Lgs. n. 29/1993, oggi D.Lgs. n. 163/2001, nonché espressamente confermato, in punto, dall'art. 40, comma 1, del D.Lgs. n. 150/2009 d'attuazione della nuova delega recata dalla legge n. 15/2009) è prevista una riserva di legge (cioè di disciplina pubblica, non contrattuale) per "*i procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro*" (art. 2, comma 1, let. c), *sub* n. 4), appare comunque risolutiva la sentenza n. 15403 del 15 ottobre 2003 con cui la Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, ha sancito (in quanto chiamata a regolare la giurisdizione tra giudice amministrativo e ordinario) che "*il quarto comma dell'art. 63 d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, quando riserva alla giurisdizione del giudice amministrativo «le controversie in materia di procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni», fa riferimento non solo alle procedure concorsuali strumentali alla costituzione, per la prima volta, del rapporto di lavoro, ma anche alle prove selettive dirette a permettere l'accesso del personale già assunto ad una fascia o area superiore: il termine «assunzione», d'altra parte, deve essere correlato alla qualifica che il candidato tende a conseguire e non all'ingresso iniziale nella pianta organica del personale*".

Appare evidente, dunque, come l'istituto della progressione verticale altro non sia se non l'espressione di un "restyling semantico" dello stesso istituto concorsuale riservato agli interni. La progressione verticale si realizza, infatti, mediante procedimenti amministrativi regolati da fonti normative unilaterali. Lo stesso CCNL del 31/3/1999 **riserva agli enti la disciplina delle progressioni, esclusa dalla contrattazione decentrata**, rinviando espressamente «agli atti previsti dai rispettivi ordinamenti (ossia leggi regionali e regolamenti degli enti locali) nel rispetto dei principi di cui all'art. 36 del D.Lgs. n. 29/1993 (ora art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001).

Ne consegue che l'attività di selezione interna, cioè la fase propedeutica all'inquadramento nella categoria superiore, non ha natura gestionale e, quindi, non si svolge mediante atti adottati con i poteri e le capacità del privato datore di lavoro, essendo invece composta di atti amministrativi volti a perfezionare un procedimento a evidenza pubblica finalizzato alla copertura di un posto vacante che non è stato destinato all'accesso dall'esterno. Trattasi, in sintesi, di un procedimento concorsuale appartenente all'area pubblicistica, che richiede l'adozione di un normale *iter* procedimentale volto alla valutazione di più soggetti. Lo stesso art. 4 del CCNL del 31/3/1999 conferma la prevalenza dell'aspetto pubblicistico. Il contratto, infatti, non disciplina la procedura di selezione, anzi la rinvia esplicitamente ad atti unilaterali dei singoli enti, mediante clausole sostanzialmente ripetitive di quanto già previsto dalle norme di legge sui concorsi interni più sopra richiamate. Compete dunque ai singoli enti locali disciplinare, con appositi regolamenti, le procedure di selezione concorsuale, ai sensi dell'art. 89, comma 2, let. d), e comma 3, del citato D.Lgs. n. 267/2000, ove si legge (comma 3) che detti regolamenti, *“nella definizione delle procedure per le assunzioni, fanno riferimento ai principi fissati dall'articolo 36 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni ed integrazioni”*.

Ma vi è di più. Anche prima dell'intervento risolutivo della Corte di Cassazione, sopra rammentato, quando sussisteva incertezza interpretativa sulla qualificazione pubblicistica o privatistica delle procedure selettive per la progressione verticale, le pronunce della Corte Costituzionale imponevano comunque l'applicazione degli stessi principi valevoli per i concorsi pubblici. Nella decisione n. 1/1999, la Consulta parla infatti di «regime» del concorso pubblico, al quale non ritiene di sottrarre il passaggio a una fascia funzionale superiore, mentre nella sentenza n. 194/2002 afferma che detto passaggio è soggetto alla «regola» del concorso pubblico.

Quindi, ancorché si ritenga che «regime» e «regola» non riguardino la qualificazione giuridica, bensì i principi generali applicabili alle selezioni interne, si rende ugualmente indispensabile individuare tali principi e applicarli alle progressioni verticali. In conclusione, la progressione verticale, così come il concorso interno, si configura come forma di selezione soggetta ai principi del concorso pubblico. Principi che, nei casi di specie contestati, risultano essere stati pienamente rispettati dall'Amministrazione.

Se ne deduce, senza dubbio residuo alcuno, che le procedure di selezione interna, al di là della fonte e del relativo *nomen iuris* e alla luce della risolutiva e assestata giurisprudenza richiamata, rispondono agli stessi principi di legge e, soprattutto, costituiscono espressione dello stesso fine; non si può, quindi, condividere le conclusioni cui si perviene in sede ispettiva, secondo le quali l'Amministrazione avrebbe perseverato nell'applicazione di forme di selezione che, all'epoca, non avrebbero più trovato "cittadinanza

nell'ordinamento giuridico vigente". Viceversa, si tratta di procedure eziologicamente e sostanzialmente eguali, posto che la relativa disciplina, a prescindere dai riferimenti normativi "di base" (legge e/o CCNL) che facoltizzano le selezioni interne – riferimenti recanti i medesimi principi selettivi interni –, afferisce comunque, come ben si è visto, alla riserva di regolamentazione propria degli enti interessati.

In tal senso perde di pregio anche l'assunto che vorrebbe veder scemare l'ultra-vigenza delle graduatorie formatesi, legittimamente, sotto la vigenza dell'una o dell'altra norma, posto che l'effetto selettivo si è comunque compiuto attraverso la regolarità sostanziale dei processi concorsuali, di natura amministrativa pubblica, tutti retti – secondo norma di legge – dalla regolamentazione pubblica interna all'Ente, vera fonte delle procedure stesse.

Fermo quanto sopra, deve comunque rilevarsi che l'affermazione di irregolarità operata, in sede ispettiva, in merito all'utilizzo del concorso interno, in luogo della progressione verticale, non apparirebbe accoglibile anche a fronte di una più rigida posizione interpretativa. Infatti, il concorso interno fu bandito – come ricordato nella stessa sede ispettiva – nel 1997, nella piena vigenza della legge n. 127/1997, la quale, come si è già detto, aveva espressamente formalizzato il concorso interno; se tempus regit actum, non si vede perché mai quella procedura dovrebbe essere tacciata di illegittimità, posta la piena conformità della stessa a detta norma di legge. Vero è che le procedure si sono svolte e concluse tra il 2000 e il 2001, ma ciò non inficia in alcun modo la doverosa conclusione del procedimento. Tra l'altro, si tratta proprio del periodo in cui, come si è già ricordato, le norme di legge e di contratto si "inseguivano" e si riappropriavano vicendevolmente di una materia che è espressione incontestabile degli stessi principi di selezione concorsuale interna, retti sia dalle pronunce della Corte Costituzionale che della Corte di Cassazione. La conclusione del procedimento, poi, è intervenuta in data 4/10/2001 mediante l'approvazione della graduatoria (come del resto rammentato anche in sede ispettiva), cioè prima che entrasse in vigore il CCNL del 5/10/2001 che dichiarava – anche questo si è già ricordato innanzi – la perdurante vigenza della progressione verticale, pur nella concomitante "vigenza dell'art. 91, comma 3, del T.u.e.l. n. 267/2000", cioè proprio della norma introduttiva del concorso interno, in realtà l'unica fonte (di legge) in vigore sia all'atto della bandizione della procedura, che nel momento di approvazione della graduatoria finale.

In conclusione, si ritiene non sussistano violazioni di legge in merito alla procedura concorsuale interna.

b2) Le cc.dd. riqualificazioni

Al fine di un corretto e completo inquadramento della materia di cui si tratta, poi, è rilevante approfondire, ancora, il tema delle cc.dd. riqualificazioni, operate in applicazione dei principi di legge e delle discipline interne di progressione in carriera.

Un'applicazione del tutto astratta e acritica del principio di equilibrata assunzione interno/esterno, in termini di rigidi parametri percentuali, non sempre vale a cogliere, infatti, i reali fabbisogni degli enti e le corrette politiche occupazionali, anche in termini di effettivi benefici e di sostenibilità finanziaria dei processi.

In particolare, lo sviluppo dei sistemi organizzativi e gestionali, nonché delle correlate esigenze di professionalizzazione degli organici, sta alla base delle scelte stesse di riqualificazione, poste sotto osservazione in sede ispettiva e ritenute violative del principio di paritetico reclutamento interno/esterno, a prescindere dalle necessarie valutazioni di opportunità che hanno assistito ciascun specifico processo di "verticalizzazione" del personale nel lungo periodo fatto oggetto di osservazione.

È importante sottolineare, pertanto, come i processi di "riqualificazione" verticale, in talune casistiche che hanno riguardato questa amministrazione (custodi, dietisti, ex ispettori annonari), hanno risposto, come sopra già anticipato, a precise finalità operative e funzionali, correlate anche all'imprescindibile necessità di non disperdere le professionalità già acquisite e, insieme, all'esigenza di poter disporre di funzioni proprie di categorie superiori, secondo le declaratorie del nuovo ordinamento e il connesso principio di esigibilità delle mansioni, come si vedrà meglio in seguito (art. 3, CCNL 31/3/1999). La soppressione di posti e la contestuale istituzione di altri al livello superiore, peraltro sempre accompagnate dall'invarianza della spesa teorica, depongono, in tali specifiche e mirate ipotesi, per una precisa volontà dell'Ente, volta a superare la previsione dei ruoli meramente esecutivi di cat. A e a contenere la quantità di quelli di collaborazione non istruttoria di cat. B, ovvero ancora a poter acquisire funzioni direttive su profili che richiedono il collocamento in categoria D (ad es.: dietista) per il necessario possesso del titolo di laurea, anche con riferimento a quanto previsto, in punto, dalla dichiarazione congiunta n. 1 annessa al CCNL del 5/10/2001⁹. L'attivazione delle progressioni verticali, solo ad esito dei motivati percorsi di periodico riordino degli organici e di relativo adeguamento al nuovo ordinamento, ha risposto, quindi, a due scopi fondamentali:

- non disperdere le professionalità già presenti nell'Ente, esperte del suo funzionamento, nei ruoli da sopprimere;
- evitare la collocazione in eccedenza dei titolari dei posti da sopprimere, ciò che sarebbe necessariamente conseguito a detta scelta, in diretta applicazione dell'art. 33 del D.Lgs. n. 165/2001, e successive modifiche e integrazioni.

Si noti che la dichiarazione di eccedenza e la conseguente collocazione nelle liste di mobilità di cui all'art. 34 del medesimo decreto importano un'elevata esposizione di spesa, quale prevista dal comma 8 del citato art. 33, ove si legge che *"dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque*

⁹ Ai sensi di detta dichiarazione: *"Le parti concordano nel confermare che, nel rispetto dei contenuti delle declaratorie delle categorie professionali di cui all'allegato A del CCNL del 31.3.1999, il diploma di scuola media superiore può essere richiesto, per l'accesso dall'esterno, solo per i profili collocati nella categoria C e che il diploma di laurea o di laurea specialistica o di laurea breve possono essere richiesti, per l'accesso dall'esterno, solo per i profili della categoria D."*

denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi". In sostanza, con una scelta diversa dalla progressione interna verticale, si sarebbe prefigurata una spesa aggiuntiva improduttiva, a fronte della spesa comunque stanziata per la copertura dall'esterno dei medesimi posti, senza considerare le limitazioni al *turn over* che, come si è già detto, impongono comunque, pur nei limiti dell'ordinamento, scelte di gestione degli organici già esistenti adeguate a rispondere almeno ai fabbisogni fondamentali di servizio.

In realtà, **la motivata scelta di riqualificare, in qualche specifica ipotesi, la dotazione organica complessiva con contestuale soppressione dei posti di provenienza, in uno con la sua costante invarianza di spesa teorica, costituisce la vera motivazione di processi riservati, seppur eccezionalmente, al personale interno, altrimenti destinato all'eccedenza, nel rispetto del canone di buon andamento dell'azione amministrativa**, che deve trovare espressione sia nella valorizzazione del patrimonio professionale interno che in efficienti ed economiche scelte attuative dei programmi di attività, compresa la pianificazione occupazionale (ove possibile).

E' anche rilevante notare che parte del personale interessato, quello originariamente collocato in cat. A, si trovava in una posizione assai peculiare, tale da escluderne in radice la partecipazione a un'eventuale scelta selettiva pubblica. L'accesso alla cat. B, infatti, quando operato dall'esterno, presuppone il ricorso all'avviamento dalle liste di collocamento tenute dai competenti centri per l'impiego, in quanto il requisito di scolarizzazione richiesto corrisponde alla scuola dell'obbligo. **Detti dipendenti, in quanto occupati, non potevano vantare l'iscrizione alle liste medesime, con il paradossale effetto di restare comunque esclusi dall'eventuale percorso selettivo dall'esterno, con conseguente assurda preclusione da qualsivoglia opportunità di crescita in carriera, nonostante il rilievo attribuito, dalla stessa più recente riforma del lavoro pubblico (legge n. 15/2009 e D.Lgs. n. 150/2009), in applicazione del principio meritocratico, alla crescita professionale e al suo riconoscimento (anche ai fini della riserva concorsuale).**

Più nel dettaglio, nel processo di graduale "dissolvenza" della categoria A l'Ente ha perseguito politiche di esternalizzazione di importanti attività, anche di carattere meramente operativo, come nel caso dell'organizzazione dei servizi educativi e didattici, di cui si è già parlato. Contestualmente, la coeva introduzione delle declaratorie di categoria del nuovo ordinamento privatizzato del personale (CCNL del 31/3/1999 . Allegato A – declaratorie) imponeva di rianalizzare l'intero sistema delle mansioni, in chiave di esigibilità delle stesse, secondo i principi recati dall'art. 3 del medesimo ordinamento, ove si legge che "*... tutte le mansioni ascrivibili a ciascuna categoria, in quanto professionalmente equivalenti, sono esigibili. L'assegnazione di mansioni equivalenti costituisce atto di esercizio del potere determinativo dell'oggetto del contratto di lavoro. ... Le categorie sono individuate mediante le declaratorie riportate nell'allegato A, che descrivono l'insieme dei requisiti professionali necessari per lo svolgimento delle mansioni pertinenti a ciascuna di esse. I profili descrivono il contenuto professionale delle attribuzioni proprie della categoria. Nell'allegato A sono riportati, a titolo esemplificativo, alcuni profili relativi a ciascuna categoria. Gli enti, in relazione al proprio modello organizzativo, identificano i profili professionali non individuati nell'allegato A o aventi contenuti professionali diversi rispetto ad essi e li collocano nelle*

corrispondenti categorie nel rispetto delle relative declaratorie, utilizzando in via analogica i contenuti delle mansioni dei profili indicati a titolo semplificativo nell'allegato A.".

Orbene, la complessità interrelazionale e operativa delle strutture capitoline, in dovuta applicazione del nuovo ordinamento, imponeva – non solo facoltizzava – il completo riesame dell'organico e delle relative figure professionali, compiutamente eseguito negli anni, come più sopra dettagliatamente ricordato. Lo stesso CCNL sul nuovo ordinamento professionale, poi, recava le norme sulla verticalizzazione di cui si tratta in questa sede, con ciò offrendo, anche in fase di prima e prioritaria applicazione, lo strumento necessario per compiere il percorso di allineamento professionale, negli ambiti in cui risultava opportuno o necessario.

In tal senso, l'esigenza di poter disporre, secondo il principio di esigibilità ricordato, di personale da adibire a mansioni corrispondenti all'effettività delle stesse, ha costituito la motivazione dei processi attivati, data l'esiguità dello spettro dei livelli operativi propri della categoria di base (A), evidentemente inadeguato ad assicurare lo svolgimento dei compiti minimi necessari da parte di qualsiasi dipendente capitolino, in rapporto all'articolazione dei principali profili identificativi delle responsabilità e della tipologia delle relazioni richieste dalla struttura funzionale della Capitale. La categoria A, infatti, si limita a richiedere "... contenuti di tipo ausiliario ... problematiche lavorative di tipo semplice ... relazioni organizzative di tipo prevalentemente interno basate su interazione tra pochi soggetti ...". Come si vede, è oggettivamente impensabile che il personale capitolino, anche quando addetto a mansioni operative, possa essere interessato da un livello di interazione così esiguo, in considerazione della quantità fisiologicamente elevatissima di contatti con l'esterno, in qualsiasi struttura e luogo di lavoro, nonché della quantità dei soggetti con cui relazionarsi costantemente e dell'esigenza di dover risolvere in autonomia problematiche logistiche e operative assai diffuse e frequentemente complesse.

In una simile articolazione organizzativa, è del tutto comprensibile come il livello minimo di esigibilità, in assenza del quale il potere datoriale ne risulterebbe improduttivamente ridotto, è quello descritto nella declaratoria di categoria B, ove le mansioni assumono i tratti necessari a sostenere quella complessità: "... buone conoscenze specialistiche ... ed un grado di esperienza discreto ... contenuto di tipo operativo con responsabilità di risultati parziali rispetto a più ampi processi produttivi/amministrativi ... discreta complessità dei problemi da affrontare e discreta ampiezza delle soluzioni possibili ... relazioni organizzative interne di tipo semplice anche tra più soggetti interagenti, relazioni esterne (con altre istituzioni) di tipo indiretto e formale ... relazioni con gli utenti di natura diretta ...".

Come si vede, si tratta dei compiti minimi necessari per l'espletamento di qualsiasi ruolo di supporto alle azioni delle strutture, in cui trovano espressione, rispetto alla categoria A, profili di autonomia operativa, in assenza dei quali si disporrebbe di personale chiamato a meri compiti esecutivi, richiedenti continua formulazione di ordini e direttive.

La giusta chiave di lettura dei processi di riqualificazione in parola, allora, deve essere ricercata in queste concrete valutazioni di fabbisogno, al di là della mera rappresentazione numerica delle quote di organico

interessate da detti percorsi “verticali”, tra l'altro intervenuti in un lasso assai lungo di tempo, la cui analisi, come si è già rappresentato, offre la possibilità di evidenziare, *in progress* e a regime, un corretto equilibrio tra quantità (sempre più scarsa) e qualità (necessariamente più alta) del personale dell'Ente.

La coerente alternativa al percorso di riqualificazione interna (ammessa dall'ordinamento) a fronte della “dissolvenza” della categoria A, del resto, sarebbe stata rappresentata dalla collocazione in esubero del personale che, in relazione al profilo posseduto, non risultava più idoneo a far fronte alle più elevate (e richieste) mansioni, nonché dalla contestuale previsione di nuove programmazioni occupazionali (dall'esterno) nel livello superiore, ciò che avrebbe prodotto (questo sì) gravi problematiche di ordine sociale e di gestione degli esuberi, nonché costi aggiuntivi insostenibili, anche sul piano giuridico. Non assumere, poi, alcuna (doverosa) decisione organizzativa, sulla dotazione di cui si tratta, avrebbe comportato, nella sostanza, la sostanziale stasi delle relative politiche assunzionali, per l'impossibilità di acquisire nuovo personale maggiormente qualificato in luogo di quello esistente, almeno sino a conclusione del lungo e costoso processo di collocazione in disponibilità di detta quota di organico “di base”. Senza scordare quanto già anticipato sugli elevati costi dell'operazione di messa in disponibilità, dipendenti dagli obblighi di indennizzo del personale in esubero di cui al citato art. 33 del D.Lgs. n. 165/2001.

Con ciò non si intende sostenere, ovviamente, che tali operazioni, dato il loro rilevante impatto sulle politiche occupazionali, possano sempre costituire la strada da seguire, ma nemmeno può revocarsi in dubbio che l'ambito e il conteso in cui sono intervenute a nulla rilevino ai fini di una giusta valutazione del relativo beneficio. L'ambito è quello proprio dei ruoli operativi – “di base” e più evoluti, ma comunque propri delle attività di supporto alla gestione – e il contesto dell'operazione era quello di prima applicazione dell'ordinamento. L'investimento operato dall'Ente, allora, mostra la sua piena sostenibilità, poiché i differenziali retributivi tra le due categorie interessate sono stati abbondantemente retti, sul piano finanziario, nel quadro più complessivo delle politiche occupazionali, le quali – lo si sottolinea ancora una volta – mai hanno prodotto, nel corso del tempo, *surplus* ingiustificato di spesa, dato il più volte rammentato effetto riduttivo sugli organici di fatto, sia numerico che di costo, che tali politiche hanno comunque assicurato in tutto il periodo osservato, anche a far tempo dalla fine degli anni novanta.

In tale ottica, si ritiene di non poter condividere l'assunto, più volte operato in sede ispettiva, che vorrebbe imputabile all'Ente un continuo e relevantissimo aggravio di spesa, posto che tutte le azioni occupazionali, anche quelle riqualificatorie, sono sempre intervenute in linea con gli obiettivi di contenimento e riduzione del costo del personale.

Il fatto che, nell'arco del periodo osservato, si sia anche fatto ricorso a mirate e specifiche opportunità di verticalizzazione del personale medesimo, allora, deve essere letto in coerenza con l'insieme di dette azioni, poiché **una lettura non sistematica e acritica di ciascun percorso adottato, come si è già rilevato, svislaccia la rilevazione di ogni beneficio che dette azioni possono aver prodotto sulle effettive necessità gestionali dell'Ente.**

Diverso ragionamento, di norma, deve essere seguito per i ruoli maggiormente qualificati, cioè richiedenti gradi superiori di specializzazione e di preparazione culturale (titoli di studio, qualifiche, etc. ...). Per essi, i processi di riqualificazione non costituiscono, ordinariamente, privilegiata soluzione dotazionale, data l'esigenza di procedere al reperimento delle adeguate professionalità nell'ambito del "mercato del lavoro" proprio di ciascun profilo. Anche per questi, peraltro, **occorre distinguere il caso di nuovo approvvigionamento di professionalità non presenti in organico, da quello, assai diverso, di forme di riqualificazione che non discendono da opzioni autonome e discrezionali degli enti, bensì da scelte dello stesso legislatore, come avvenuto, tra gli altri, nel caso delle professioni tecnico-sanitarie.** Di esse fa parte anche il ruolo di **dietista**, per cui sussiste specifica contestazione in relazione ispettiva (pag. 267), per avere, l'Ente, ricollocato in categoria superiore (dalla C alla D) la relativa dotazione di personale. In realtà, tale profilo presuppone, in seguito all'intervenuta riforma di tali professionalità, **il possesso di specifica abilitazione, discendente dalla previa acquisizione di apposito titolo universitario** (il profilo professionale di cui si tratta, istituito con D.M. n. 744/1994, ha poi trovato sempre maggiore qualificazione, appunto nell'ambito del percorso di riqualificazione legislativa di tutti i profili tecnico-sanitari, con norme generali e speciali: L. n. 42/1999 per la definizione del campo di attività, l'accesso alla formazione *post-base*, l'equipollenza dei titoli pregressi al diploma universitario, con "delega" ad apposti decreti per il riconoscimento dell'autonomia professionale; i D.M. 20 luglio e 27 luglio 2000, ancora sull'equipollenza dei titoli pregressi; la L. n. 251/2000, che prevede la laurea per tutte le professioni sanitarie; il D.M. 10 luglio 2002, sempre sull'equipollenza dei titoli pregressi; il D.M. 2 Aprile 2001 sulle Classi di Laurea, ai sensi del quale prende avvio, anche per il dietista, il nuovo sistema formativo universitario). In sostanza, **è la legge, non l'Amministrazione, ad aver optato per tale sviluppo professionale, dal che è discesa la valutazione di reinquadramento alla categoria D, al cui accesso è correlato il diploma universitario, ai sensi di CCNL.** Il fatto, poi, che tale "crescita" categoriale sia intervenuta mantenendo gli stessi compiti, come rilevato in sede ispettiva, **oltre a non riflettersi sulla questione dell'inquadramento, poiché è lo stesso CCNL a definire i livelli di professionalità e di formazione richiesti (laurea per la categoria D), deve anche essere letto proprio in relazione allo sviluppo legislativo della professione di cui si tratta, la quale, ben lungi dal mantenere nel tempo gli stessi compiti, è anzi stata gravata, proprio dal legislatore, di nuove e sempre più rilevanti complessità e responsabilità, in uno con il sempre maggiore sviluppo delle conoscenze scientifiche e specialistiche in materia, poste a disposizione dell'utenza assistita.**

Analoghe considerazioni sono effettuabili per i profili che hanno trovato sviluppo legislativo, prima ancora che contrattuale e decentrato presso gli enti del comparto. Soprattutto, **è necessario ben distinguere, negli ambiti d'intervento sopposti ad analisi ispettiva, tutti i processi che hanno caratterizzato la prima fase di attuazione del nuovo ordinamento professionale,** della quale i casi appena rappresentati costituiscono la miglior esemplificazione, dalle più recenti politiche di verticalizzazione, discrezionalmente poste in campo dall'Amministrazione nella fase a regime, cioè dopo la definizione e il primo inquadramento dei ruoli professionali *post-riforma* del pubblico impiego.

Di essi ci si occupa nell'immediato prosieguo.

b3) Le procedure di verticalizzazione

Il comma 1-bis dell'art. 52 del D.Lgs. 165/01, introdotto dall'art. 62 del D.Lgs. 150/2009 prevede espressamente che *"le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico"*, con possibilità per l'amministrazione di *"destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso"*.

L'art. 24 indica in modo preciso la data (*"a decorrere dal 1° gennaio 2010"*) a partire dalla quale si applica per tutte le amministrazioni pubbliche il nuovo assetto normativo.

La dottrina, fin dalla pubblicazione del D.Lgs. n. 150, si è divisa: alcuni hanno sostenuto la immediata operatività del divieto di effettuare progressioni verticali tramite concorso interno, altri hanno sostenuto che tale operatività era legata alle modifiche regolamentari, che devono intervenire entro il 31/12/2010, e che, pertanto, fino a tale data poteva continuare ad essere applicato il previgente sistema. In questo panorama, caratterizzato da forte incertezza (anche in sede ispettiva, del resto, si evidenzia un orientamento non uniforme in materia), si sono espresse, in modo difforme, sia alcune sezioni di controllo della Corte dei Conti che la giurisprudenza amministrativa.

Tra le prime, la Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia (parere n. 375/2010), a seguito di un quesito circa la necessità o meno di applicare l'art. 24, comma 1, D.Lgs. n. 150 anche alle procedure di assunzione già in corso, **ha affermato, per le procedure già in corso, la possibilità di procedere a selezione per progressione verticale fino all'adeguamento delle norme regolamentari dell'ente, cioè sino al 31/12/2010.** Nello specifico, afferma testualmente che *"mentre l'art. 24, 1° comma del Decr. leg.vo 150/09 stabilisce che "a decorrere dal 1° gennaio 2010 le pubbliche amministrazioni coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici con riserva non superiore al 50% a favore del personale interno", l'art. 31, comma 1 e 4 impone alle Regioni e agli Enti Locali di adeguare entro il 31 dicembre 2010 i propri ordinamenti ai principi di valorizzazioni del merito contenuti nello stesso decreto. Nelle more di tale adeguamento si applicano le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del Decr. leg.vo 150/09. In proposito si osserva che rispetto alla norma rivolta in generale alle pubbliche amministrazioni dall'art. 24 debba prevalere la disciplina speciale introdotta dall'art. 31 per gli enti territoriali ai fini di tutela dell'autonomia locale costituzionalmente garantita"*.

Di parere contrario è invece la successiva deliberazione n. 10 del 31 marzo 2010 della Corte dei Conti, Sezione Autonomie: tale sezione ha affermato che l'applicabilità dell'art. 62 del D.Lgs. n. 150/2009, nella parte in cui stabilisce che le progressioni fra aree avvengono tramite concorso pubblico, decorre dal 1 gennaio 2010 e che l'art. 91 del TUEL, nella parte in cui prevede concorsi interamente riservati al personale dipendente, deve ritenersi abrogato per incompatibilità con il D.Lgs. 150/2009.

È evidente che il contrasto interpretativo sulla novella legislativa – già di per sé indice della difficoltà di rendere univocamente applicabile, in tutti i diversificati ordinamenti dei plurimi comparti di Pubblica Amministrazione, i nuovi istituti normativi – non ha agevolato l'attività amministrativa di Roma Capitale, che si è quindi attenuta, rigorosamente, al dato letterale della norma, secondo il quale *“Nelle more dell'adeguamento di cui al comma 1, **da attuarsi entro il 31 dicembre 2010**, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto; **decorso il termine fissato per l'adeguamento si applicano le disposizioni previste nel presente titolo fino alla data di emanazione della disciplina regionale e locale**”* (art. 31, comma 4, D.Lgs. 165/2001).

In realtà, lo stesso D.Lgs. n. 150/2009 risolve in modo coerente la questione transitoria di cui si tratta, mediante il combinato disposto di alcune norme, peraltro **appositamente formulate per garantire il rispetto delle peculiarità ordinamentali degli enti e, in particolare, dell'autonomia organizzativa e regolamentare di quelli locali, espressamente garantita dall'art. 117, comma 6, secondo periodo, della Costituzione**, ove si statuisce che *“I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.”*. L'applicazione fedele del dato normativo, in una lettura costituzionalmente orientata, ha condotto anche i giudici amministrativi ad affermare che *“Neanche la sopravvenienza del d.lgs. 150/2009 sembra poter inficiare le selezioni in questione. L'articolo 24, comma 1, dispone che le amministrazioni pubbliche, a partire dal 1 gennaio 2010 “... coprono i posti disponibili della pianta organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno ...”. L'articolo 62 (“Modifiche all'articolo 52 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”), al comma 1-bis, terzo periodo, prevede che, mentre le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito, “le progressioni tra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso”. La disposizione è pertinente alla maggior parte delle progressioni impugnate (con esclusione di quella all'interno dell'area/categoria B). Tuttavia, il successivo articolo 31, al comma 1, dispone che “Le regioni (...) e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti ai principi contenuti negli articoli (...) 24, commi 1 e 2 ...”; ed al comma 4 dispone che “Nelle more dell'adeguamento di cui al comma 1, da attuarsi entro il 31 dicembre 2010, negli ordinamenti delle regioni e degli enti locali si applicano le disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto; decorso il termine fissato per l'adeguamento si applicano le disposizioni previste nel presente titolo fino alla data di emanazione della disciplina regionale e locale”*. Il Collegio ritiene che dette disposizioni debbano essere interpretate nel senso che la nuova disciplina delle progressioni di carriera introdotta dal d.lgs. 150/2009 si applicherà (alle regioni ed) agli enti locali a partire dal 1 gennaio 2011, termine entro il quale dette amministrazioni dovranno adeguare i rispettivi ordinamenti conformemente ai principi stabiliti dal decreto delegato. A riprova di ciò, può osservarsi che l'articolo 74 (“Ambito di applicazione”) del d.lgs. 150/2009, non menziona l'articolo 31 tra le disposizioni che “rientrano nella potestà esclusiva esercitata dallo Stato” (comma 1) , e menziona l'articolo 24, commi 1 e 2 (al pari

dell'articolo 62, comma 1-bis), tra quelle che “costituiscono principi generali dell'ordinamento ai quali si adeguano le regioni e gli enti locali” (comma 2). Sostenere l'immediata applicabilità agli enti locali, a prescindere dall'adeguamento entro il termine a tal fine loro concesso, delle disposizioni che impongono le modalità del concorso pubblico per almeno la metà dei posti messi a concorso, significherebbe non tener conto della specifica disciplina transitoria dettata dall'articolo 31, comma 4. Pertanto, per gli enti locali che hanno l'obbligo di adeguare i propri ordinamenti ai principi della riforma, nella specie a quelli in materia di progressioni di carriera, la possibilità di esperire procedure di selezione riservate nel rispetto del previgente, più generico (meno impegnativo) limite dell'adeguata percentuale di accesso aperto all'esterno, è concessa fino al 31 dicembre 2010.” (TAR Umbria, n. 536/2010).

Sulla scorta di tale rigorosa lettura del complessivo assetto normativo, peraltro del tutto conforme all'intento stesso espresso dal legislatore - come si è già visto - di rispettare l'ambito di autonomia organizzativa ed endo-normativa costituzionalmente riservato agli enti locali, l'Amministrazione Capitolina ha quindi assunto le sue legittime determinazioni pianificatorie. Dette disposizioni, in particolare, hanno consentito all'Amministrazione capitolina di procedere alla programmazione triennale del fabbisogno e alla conseguente approvazione del piano assunzionale 2010-2012, ricomprendendo in esso anche diverse procedure di progressione verticale, insieme - peraltro - alla programmazione di un consistente ed equilibrato numero di posti destinati alla copertura mediante concorsi interamente pubblici. Riassumendo, quindi, Roma Capitale, nelle more dell'adeguamento della disciplina regolamentare - termine fissato dal legislatore al 31/12/2010 - dopo aver programmato (con Delibera G.C. n. 422/2009), tra l'altro, la realizzazione di alcune procedure di progressione verticale, ha bandito le relative procedure prima del 31/12/2009, concludendole entro il 31/12/2010, termine ultimo - **come si è visto, per precisa ed espressa statuizione dello stesso legislatore - per l'applicazione della “disposizioni vigenti alla data di entrata in vigore” del decreto n. 150/2009.**

Né si può convenire con quanto affermato dagli ispettori in merito alla violazione del principio di “buona fede”. La pianificazione è infatti intervenuta in via del tutto trasparente, in rigorosa applicazione delle norme, così come lette, del resto, anche in sede giurisdizionale amministrativa.

In conclusione, la pianificazione e la conseguente realizzazione delle progressioni verticali in argomento si sono svolte nel rispetto pedissequo delle disposizioni normative vigenti, al di là delle incerte e contrastanti posizioni ermeneutiche, anche giurisprudenziali, che hanno caratterizzato la fase di prima lettura delle norme di cui si tratta.

A ulteriore conferma di quanto sostenuto, si riporta uno stralcio del D.P.C.M del 10 marzo 2011 (nettamente successivo, pertanto, al 31/12/2009) nel quale si afferma testualmente che **“le richieste relative a progressioni verticali si considerano legittime solo se riguardanti assunzioni di vincitori di procedure bandite anteriormente al 31 dicembre 2009, in conformità a quanto previsto dall'articolo 24 del citato decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, ferme restando le autorizzazioni a bandire concesse entro la medesima data del 31 dicembre 2009 ...”.**

In definitiva, anche la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ritenuto possibile assumere i vincitori delle "progressioni verticali", qualora tali procedure fossero state bandite prima del 31/12/2009. Lo speciale regime transitorio dettato per gli enti locali, poi, corrobora – a maggior ragione – la legittimità delle scelte operate dall'Amministrazione Capitolina.

* * *

Ciò posto, è possibile analizzare nella giusta ottica le progressioni recentemente previste e operate dall'Ente.

Com'è noto, prima che il D.Lgs. n. 150/2009 disponesse il divieto di procedere all'espletamento di concorsi interamente riservati al personale interno (introducendo le cc.dd. progressioni di carriera, la cui disciplina è entrata pienamente in vigore per gli enti locali, nelle more dell'adeguamento della relativa regolamentazione, dal 1/1/2011, come si è già precisato), le disposizioni dei contratti collettivi nazionali di lavoro, in tutti i comparti del pubblico impiego, prevedevano la possibilità di procedere all'espletamento di procedure di progressione verticale (esclusivamente riservate ai dipendenti), a condizione di assicurare il bilanciamento con le assunzioni dall'esterno, il che è stato in modo pressoché unanime inteso come tetto massimo del 50%. Le procedure, dunque, potevano (ancora) essere riservate esclusivamente agli interni e il possesso del titolo di studio previsto per l'accesso dall'esterno poteva essere sostituito dall'avere maturato adeguata esperienza di servizio nella categoria immediatamente inferiore.

Con riferimento alla programmazione triennale del fabbisogno 2010-2012, infatti, Roma Capitale ha sempre programmato l'effettivo e adeguato accesso dall'esterno mediante concorsi pubblici e/o scorrimenti di graduatorie di precedenti concorsi pubblici. Ciò è rilevabile dalla deliberazione n. 422/2009, ove, a fronte della pur rilevante quantità di progressioni verticali programmate, sono contestualmente state pianificate:

- circa 2000 assunzioni da procedure concorsuali interamente pubbliche;
- quasi 900 assunzioni per scorrimento di graduatorie pubbliche già vigenti.

Il principio dell'adeguato accesso dall'esterno, pertanto, risulta essere stato pienamente rispettato nella programmazione, anche considerando le procedure di riqualificazione di cui al precedente paragrafo B2), entro cioè la misura del 50% (percentuale, tra l'altro, non sempre assicurata dalle pubbliche amministrazioni, anche centrali; si veda, ad es., l'autorizzazione concessa con D.P.C.M. del 10 marzo 2011 all'effettuazione del *turn over* mediante rilevante ricorso alle unità provenienti da progressioni verticali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Avvocatura Generale dello Stato, ovvero con il solo ricorso alle progressioni verticali presso l'Agenzia delle Dogane).

Più nel dettaglio, a conferma di quanto fin qui esposto, nella tabella a seguire sono riepilogati i dati relativi alla programmazione del piano assunzioni del personale non dirigente di Roma Capitale per il triennio n2010-2012, così come rilevabili dall'allegato C della deliberazione GC n. 422/2009:

procedure interne

progressioni verticali	1569
riqualificazioni	663
totale a)	2232

assunzioni dall'esterno

concorsi pubblici da espletare	2059
scorrimento graduatorie pubbliche già vigenti	896
assunzioni da centro per l'impiego	215
totale b)	3170

differenza b) - a)	938
---------------------------	------------

Non vale a smentire tale considerazione quanto apparentemente evincibile dalla tabella inserita a pag. 266 della relazione ispettiva, con riferimento alle ultime annualità, ove sono indicate – in quanto estratte dai conti annuali – le assunzioni **effettivamente operate**, non complessivamente programmate, dall'esterno e dall'interno. I tempi di esecuzione delle stesse, infatti, non valgono a inficiare la legittimità dei processi selettivi contestualmente programmati e quindi attivati, i cui tempi di conclusione variano sensibilmente a seconda che si tratti, per l'appunto, di concorsi esterni o interni. Si consideri, in proposito, che i dati utilizzati in sede ispettiva per rappresentare il rapporto interno/esterno delle assunzioni sono evinti, come si diceva poc'anzi, dal conto annuale del personale, il quale rappresenta asetticamente, come noto, le informazioni riguardanti le risultanze della gestione, senza dar conto, nella pura rappresentazione dei dati, dei processi programmatori che ne assistono la graduale formazione nel tempo.

Pertanto, avere operato, attuativamente, più assunzioni dall'interno piuttosto che dall'esterno, negli specifici anni osservati, non vale a rappresentare la programmazione che regge le assunzioni, la quale, come si è visto, non privilegia l'approvvigionamento interno rispetto a quello esterno, ciò che può apparire solo da un esame – per l'appunto – puramente attuativo di quel programma, ancora in fase di completamento per quanto riguarda le corrispondenti assunzioni dall'esterno. **Non può dimenticarsi, infatti, che solo durante il 2010 – cioè ben dopo l'adozione degli atti di programmazione di cui si tratta, nonché dell'attivazione delle procedure interne nei termini di legge sopra rammentati – è stato emanato il D.L. n. 78/2010, il quale – come si è già ricordato – ha reinserito, con decorrenza 2011, forti limitazioni al *turn over* degli enti locali, mediante espressa modifica dell'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, ciò che ha impedito – quindi solo in tempi successivi e senza possibilità di preventivare a monte scelte normative del tutto indipendenti dalla volontà dell'Ente – di realizzare le assunzioni dall'esterno nei tempi originariamente programmati con la deliberazione n. 422/2009, comprensiva sia della programmazione interna che di quella esterna.** La contestuale conclusione dei processi selettivi interni, legittimamente programmati nel rispetto dell'equilibrata azione di reclutamento interno/esterno, non poteva certo esser posta nel nulla, a maggior ragione a fronte dell'interesse dell'Ente di poter vedere realizzati, in tempi normali, almeno i fabbisogni dichiarati per la parte interna delle procedure assunzionali,

data l'intervenuta esigenza di dover riprogrammare le assunzioni dall'esterno, nella gradualità innovativamente e contingentemente imposta da norme intervenute successivamente alla programmazione di cui si tratta.

Si aggiunga, poi, che le assunzioni operate ad esito delle procedure interne sono state limitate ai soli vincitori delle selezioni, senza che si sia mai provveduto al successivo scorrimento delle graduatorie per reclutare ulteriori unità di personale risultato idoneo, ciò che conferma che i processi assunzionali hanno comunque privilegiato l'accesso dall'esterno, come dimostrato dal fatto che ulteriori scorrimenti siano stati programmati e attuati solo sulla base di graduatorie da concorso pubblico.

* * *

Per quanto sopra esposto, in merito sia ai (primi) concorsi interni (operati soprattutto in fase di prima applicazione delle riforma, anche contrattuale, del lavoro pubblico e delle mansioni e declaratorie di categoria), che alle (più recenti) progressioni verticali, si ritiene che l'Ente non abbia violato il principio di adeguato accesso anche dall'esterno, essendo invece rilevabile un percorso pluriennale di qualificazione, valorizzazione e sviluppo degli organici, che sempre ha tenuto conto, oltre che dei limiti di spesa (gli obiettivi di riduzione della stessa sono raggiunti ben oltre le aspettative del legislatore finanziario), anche della necessità di poter disporre di personale adeguatamente inquadrato in relazione alle necessità organizzative e gestionali, nella cura costante dei livelli di professionalità richiesti e della piena e irrinunciabile esigibilità delle relative mansioni d'istituto.

Alla luce di tali considerazioni, le diffuse e radicali contestazioni ricevute in sede ispettiva (peraltro riferite a un arco temporale lunghissimo), non appaiono sufficienti a rendere ragione della qualità della complessiva azione posta in essere dall'Ente, la quale, ben lungi dall'essere volta alla concentrazione delle opportunità occupazionali su una maggioranza di "numeri interni", **non fa altro che rappresentare il percorso rideterminativo degli organici nel tempo condotto, assicurando un numero complessivo e un inquadramento professionale dell'organico in linea con l'effettività dei fabbisogni reali (e sempre nella criticità dimensionale imposta dalla riduzione massiva del turn over), senza disperdere – almeno ove possibile – le professionalità interne ed evitando accuratamente di produrre costi aggiuntivi e inutili in fase di riqualificazione a regime dell'organico stesso complessivo.**

Non sempre, del resto, la rigorosa applicazione "istantanea" della proporzione 50% interno/esterno produce positivi effetti di buon andamento. Un'eccessiva rigidità interpretativa, astrattamente slegata dall'analisi concreta delle singole situazioni prodottesi nel tempo, può generare, infatti, in talune ipotesi, forzature e distorsioni di sistema, come nel caso in cui, per poter motivare qualche verticalizzazione in più, gli Enti programmino e attuino – senza reale necessità – assunzioni dall'esterno con apposite e costose procedure concorsuali, producendo effetti di spesa e irrigidimenti dell'organico di rilevante dannosità. In qualche caso, allora, risulta certamente più utile e veridica l'analisi dell'incidenza percentuale delle verticalizzazioni "spalmata" su più ampi periodi, parallelamente all'attuazione del programma di accesso dall'esterno,

piuttosto che il computo astrattamente operato su determinati periodi, anche triennali, in ragione del fatto che le politiche di contenimento e razionalizzazione della spesa degli organici sono necessariamente da tarare nel lungo periodo, pena l'inutilità a regime delle stesse.

In tal senso – e nel merito delle scelte operate – è comunque importante ribadire ancora una volta (fermo quanto esposto) che la previsione e l'avviamento delle procedure in esame hanno trovato oggettiva motivazione anche nelle limitatissime possibilità assunzionali offerte dalle più recenti norme di legge finanziaria, tutte volte ad un sempre più forte contenimento della spesa per il personale. A quest'ultimo obiettivo di risparmio si contrappone, fatalmente e inevitabilmente, l'esigenza di garantire comunque nuovi servizi e/o di attivare procedure completamente rinnovate per l'erogazione di quelli esistenti. Al personale, pertanto, si è dovuto chiedere di adeguare, anche attraverso percorsi formativi, le proprie conoscenze, e di acquisire una sempre maggiore professionalità nei campi d'intervento delle varie e numerose riforme in atto. I percorsi avviati in un lungo arco temporale da questo Ente, in relazione ai processi verticali di carriera su profili da ritenersi essenziali per l'operatività ordinaria dell'Ente, appare quindi motivato, oltre che dalle considerazioni più sopra già svolte, anche da quella stessa esigenza di contenimento della spesa complessiva, conseguibile, a parità di organico, mediante lo strumento utilizzato (produttivo di limitati differenziali di spesa), capace – come si è visto – anche si produrre, a regime, la soppressione di posti non più necessari agli scopi dell'Amministrazione, esattamente nella logica di riduzione del fabbisogno dotazionale teorico, che risultava obsoleto.

Si può quindi concludere che la programmazione delle progressioni verticali sia avvenuta, nel respiro della complessiva e pluriennale opera di razionalizzazione degli organici e della relativa spesa, nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, peraltro sicuramente motivata, oltre che dal respiro stesso dell'azione di efficientamento degli organici, anche dalle considerazioni, di merito e di opportunità, più sopra svolte.

c) *La stabilizzazione del personale ai sensi dell'art. 1, comma 558, della Legge n. 296/2006 e dell'art. 3, comma 90, letto b), della Legge n. 244/2007*

Com'è noto, ai sensi dell'articolo 1, comma 558, della legge n. 296/2006 *“le amministrazioni regionali e locali, fermo restando il rispetto delle regole del patto di stabilità interno, possono procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale **in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, anche non continuativi, o che consegua tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29 settembre 2006 o che sia stato in servizio per almeno tre anni, anche non continuativi, nel quinquennio anteriore alla data di entrata in vigore della presente legge.**”*.

La legge n. 244/2007 ha ampliato il novero dei possibili destinatari della stabilizzazione, differendo la data di riferimento per il calcolo del requisito temporale, prevedendo che *“le amministrazioni regionali e locali possono ammettere alla procedura di stabilizzazione di cui all'articolo 1, comma 558, della legge 27*

dicembre 2006, n. 296, anche il personale che consegua i requisiti di anzianità di servizio ivi previsti in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007.” (art. 3, comma 90).

In sintesi i requisiti previsti dalla legge possono essere così ricapitolati:

- 1) essere stati in servizio al 1° gennaio 2007 con tre anni di lavoro a tempo determinato maturato nel quinquennio precedente;
- 2) essere stati in servizio al 1° gennaio 2007 con tre anni di lavoro a tempo determinato maturato in virtù di un contratto in essere al 29 settembre 2006, tenendo conto anche del servizio svolto a tempo determinato nel quinquennio precedente al 1° gennaio 2007;
- 3) tre anni di lavoro a tempo determinato già maturati nel quinquennio precedente al 1° gennaio 2007, per coloro non in servizio al 1° gennaio 2007;
- 4) in servizio al 1° gennaio 2008 con tre anni di lavoro a tempo determinato maturato in virtù di un contratto in essere al 28 settembre 2007, tenendo conto anche del servizio svolto a tempo determinato nel quinquennio precedente al 1° gennaio 2008.

A fondamento degli interventi legislativi, vi è stata, come noto, la volontà del legislatore di porre rimedio all'utilizzo del lavoro flessibile per esigenze permanenti legate al fabbisogno ordinario, situazioni assimilate a forme di precariato ritenute poco compatibili con i principi che sono posti, di norma, alla base dell'organizzazione e del funzionamento delle amministrazioni, **peraltro prodottesi – come si è già avuto modo di sottolineare più sopra – proprio in virtù di altre scelte del legislatore medesimo, in particolare di contenimento e forte abbattimento numerico della facoltà di turn over a tempo indeterminato, esattamente su quelle stesse esigenze di carattere ordinario.**

Ciò posto, le contestazioni formulate in sede ispettiva attengono massimamente a due principali profili di paventata violazione di legge:

- c1) l'aver stabilizzato personale che non sarebbe stato in possesso di detti requisiti temporali;
- c2) l'aver stabilizzato personale oltre il termine di legge, che si assume inderogabilmente fissato al 31/12/2009;
- c3) l'aver violato il principio di adeguato accesso dall'esterno, anche per sommatoria con le quantità di progressioni verticali operate (sulle quali si è fornita risposta).

Nel prosieguo, con riferimento a dette contestazioni, si forniscono delucidazioni a sostegno delle scelte adottate dall'Ente.

c1) *Sul requisito triennale*

Gli ispettori focalizzano l'attenzione sulle procedure di stabilizzazione realizzate da Roma Capitale sulla base della deliberazione GC n. 370/2009. Essi sostengono che il requisito dei tre anni, quale previsto dalle

due leggi finanziarie sopra citate, sarebbe stato conseguito, in difformità dal disposto normativo, cioè in forza di proroghe dei contratti di lavoro a tempo determinato sottoscritte successivamente al 28/09/2007. Alcune proroghe, inoltre, non sarebbero qualificabili come tali, perché intervenute dopo la scadenza del contratto precedente.

Al riguardo, deve essere però osservato che la norma stabilisce chiaramente che *“le amministrazioni regionali e locali possono ammettere alla procedura di stabilizzazione di cui all'articolo 1, comma 558, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, **anche il personale che consegua i requisiti di anzianità di servizio ivi previsti in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007**”* (art. 3, comma 90, L. n. 244/2007).

Sul punto, in via generale, occorre rilevare che, con circolare n. 5 del 2008, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha delineato linee di indirizzo volte a favorire un'applicazione uniforme delle disposizioni speciali in materia di stabilizzazione. La circolare richiamata, certamente esaustiva in relazione a diversi aspetti della tematica in argomento, con riferimento alla maturazione dei requisiti di anzianità, come stabiliti dalla normativa citata, appare, peraltro, non del tutto pedissequa al dettato normativo. Nell'interpretare la chiara disposizione, secondo cui il requisito dei tre anni di servizio a tempo determinato deve ritenersi maturato **in virtù di un contratto in essere al 28 settembre 2007**, infatti, assume apoditticamente che tale previsione debba essere *“intesa inderogabilmente nel senso che la maturazione del requisito temporale del triennio deve scaturire dal termine finale previsto nel contratto di lavoro o nella proroga dello stesso intervenuti prima del 28 settembre 2007. Non possono essere, quindi, considerati utili ai fini della maturazione del requisito periodi di proroga o contratti intervenuti successivamente ai termini sopra richiamati”*.

Come sostenuto anche in sede giurisprudenziale, peraltro, le circolari non sono atti normativi, ma strumenti diffusi nell'ambito dell'ordinamento amministrativo interno, nel rapporto autorità superiore - autorità inferiore, rapporto che non sussiste tra ordinamenti autonomi e distinti. Per quanto interessa in questa sede, quindi, le circolari interpretative costituiscono rilevanti elementi di orientamento generale ai fini dell'uniforme applicazione del diritto, attuato mediante indicazioni ermeneutiche generali, restando peraltro preclusa tanto la possibilità di un'esegesi *contra legem* quanto, e *a fortiori*, qualsiasi forma di eterointegrazione del dato normativo esistente, pena la relativa inefficacia e/o disapplicazione. Orbene, la circolare in commento introduce una previsione non contemplata, almeno letteralmente, dal testo normativo, ovvero che la proroga intervenuta successivamente al 28/09/2007, relativa a contratti stipulati in data anteriore al 28/09/2007, non costituirebbe periodo utile per la maturazione del triennio. Tale interpretazione appare confliggente, però, con il dato testuale della previsione normativa, al quale dispone unicamente che, nel computo dei tre anni, si debba fare riferimento ai **solli contratti stipulati anteriormente alla data del 28 settembre 2007, non risultando preclusa alcuna prosecuzione degli stessi ai fini del raggiungimento dei tre anni di servizio**. Unico elemento legittimante, pertanto, risulta essere la sola sottoscrizione del contratto a tempo determinato anteriormente al 28 settembre 2007. Qualsiasi ulteriore proroga del contratto iniziale, allora, deve ritenersi ammissibile ai fini della maturazione dei requisiti previsti dalla legge.

L'apposizione di un termine al contratto di lavoro subordinato (quindi a tempo determinato) e, soprattutto, la sua eventuale proroga sono, infatti, la giuridica conseguenza dei presupposti legislativamente previsti per addivenire alla stipula dei contratti di tale natura. L'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 368/2001 (nel testo vigente prima dell'emanazione del D.L. n. 34/2014) prevede, infatti, che *"è consentita l'apposizione di un termine alla durata del contratto di lavoro subordinato a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo"*, mentre il successivo comma 2 rafforza il concetto, evidenziando che *"l'apposizione del termine è priva di effetto se non risulta, direttamente o indirettamente, da atto scritto nel quale sono specificate le ragioni di cui al comma 1."*

D'altra parte, è pacifico che, nell'ipotesi di mera applicazione di un elemento accessorio a un contratto già esistente (tra cui anche il termine), non si è in presenza di una vera e propria novazione oggettiva del rapporto in essere; il rapporto medesimo, per contro, mantiene piena continuità giuridica nell'oggetto originario. Il richiamato istituto (novazione oggettiva), quindi non rinvenibile nel caso di specie, infatti, si configura come un contratto estintivo e costitutivo di obbligazioni oggettivamente diverse. È fatto pacifico, in giurisprudenza, così come in dottrina, che tra i presupposti essenziali della novazione ex art. 1230 c.c. vi è l'*aliquid novi*, consistente in un mutamento sostanziale dell'oggetto o del titolo del contratto originario (cfr., *ex multis*, Cass. Civ. n. 16050/2013 e n. 15980/2010).

La correttezza della ricostruzione operata dall'Amministrazione risulta, del resto, esplicitamente confermata dal chiaro disposto dell'art 1231 c.c., laddove si legge che "... l'apposizione o l'eliminazione di un termine ... non producono novazione" (cfr. Cass. Civ., n. 5651/1984).

In tal senso si esprime, in una delle rare ma chiarissime pronunce in materia, il Tribunale del Lavoro di Livorno, con ordinanza del 14/5/2008, il quale osserva – risolutivamente – che *"... finalità della norma è l'abolizione del c.d. precariato nella amministrazioni pubbliche ...; tenuto conto anche dell'ultimo inciso del comma 90°, art. 3 l. 244/2007, che ammette la stabilizzazione ..., sembra doversi ritenere che la norma abbia inteso ricomprendere il maggior numero di situazioni possibili, esistenti al momento della sua entrata in vigore, purché in forza di contratti stipulati anteriormente ad una certa data, individuata dall'arbitrio del legislatore nel 28.9.2007; chiarito che l'individuazione di un discrimine temporale non può ritenersi in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. ..., che nella lingua italiana il termine stipulare significa "concludere formalmente il contratto mediante la stesura del documento nelle debite forme" e che il riferimento alla "stipulazione", raro nel codice civile, evoca categorie pubblicistiche ... riferite alla redazione formale di un contratto con la pubblica amministrazione ... appare specioso stabilire se tra i contratti "stipulati" anteriormente al 28.9.2007, per quanto qui interessa, rientrino anche quelli "prorogati" entro tale data; nel caso specifico la stipulazione, rectius conclusione del contratto di assunzione ... risale ... a data anteriore al 20.9.2007; posto che detto contratto è ancora in essere, nel suo originario contenuto ..., si deve ritenere che la ricorrente rientri nella previsione dell'art. 3, co. 90° lett. b) l. 244/2007; tale interpretazione letterale dell'art. 3, co. 90° l. 244/2007, cit. appare conforme alla sua natura di norma eccezionale – che, derogandovi, conferma la*

regola di cui all'art. 97 Cost. – e non ne comparta un'inammissibile applicazione “oltre i casi ed i tempi” in essa considerati (cfr. art. 14 prel.); ... accerta il diritto della ricorrente a partecipare alla procedura selettiva per la stabilizzazione del personale ...”.

Come si vede, il giudice riconduce proprio all'interpretazione letterale della norma la compatibilità con la stessa delle proroghe (confermative dello stesso contratto a suo tempo stipulato) successive al termine di legge, da riferire, quindi, all'instaurazione del vincolo, non anche alle sue proroghe meramente temporali.

D'altronde, come è stato più sopra accennato, l'interpretazione restrittiva operata dal Dipartimento della Funzione Pubblica è mossa, verosimilmente, da preoccupazioni in ordine a eventuali comportamenti elusivi da parte delle Amministrazioni, che, interessate ad avvalersi della possibilità di stabilizzazione, avessero inteso “costruire” ad hoc, in capo ai propri precari, i necessari requisiti, autorizzando, a tal fine, proroghe successive di contratti, anche solo annuali, stipulati prima della data spartiacque del 28/09/2007.

Tra le stabilizzazioni operate dal Comune di Roma, allora, occorre rilevare che sono interessate da tali proroghe – cioè da quelle effettuate oltre il termine stabilito dalla legge per l'instaurazione del vincolo e, come tali, censurate in sede ispettiva – solo quelle afferenti al settore della Polizia Locale. In merito, è di tutto rilievo evidenziare che le determinazioni assunte a tali fini dall'Amministrazione Capitolina discendono tutte non dal mero arbitrio (*rectius*: discrezionalità) della stessa, poiché **trattasi di personale assunto in attuazione di precise e vincolanti ordinanze emergenziali, assunte ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 della legge n. 225/1992, quindi “... anche in deroga ad ogni disposizione vigente ...” (cfr. comma 2 della norma), come nel caso di specie avvenuto.**

Le assunzioni, in altre parole, non potevano che essere effettuate, **pena l'omissione degli atti attuativi delle ordinanze stesse.** La prima delle ordinanze, peraltro, aveva termine biennale al 31/12/2008, come di seguito meglio si vedrà. Orbene, **non v'è chi non veda come le assunzioni non potessero che seguire il divenire di tale tempificazione, entro la quale interveniva proprio il termine del 28/09/2007 fissato per le stipulazioni utili ai fini delle stabilizzazioni;** il contratto, ai dipendenti, fu inizialmente “tarato” sul biennio solo per dovuta coerenza con l'iniziale durata dello stato emergenziale.

Peraltro, tale termine è poi stato imperiosamente dilazionato, più volte, negli anni a seguire, mediante nuove ordinanze emergenziali **di proroga**, laddove **la proroga – stabilita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e non dall'Ente delegato – fatalmente imponeva (non solo facoltizzava) la prosecuzione di tutte le attività emergenziali in deroga, con annessi contratti, non solo di lavoro, pena l'interruzione delle attività in corso.**

Appare evidente, allora, come la durata iniziale dei contratti, inferiore a tre anni, non sia dipesa da un'esigenza temporanea decisa dall'Amministrazione Capitolina, **bensì da valutazioni e decisioni emergenziali stabilite in via esogena da Organi dello Stato.** Se queste fossero state misurate, sin dall'inizio, su un triennio, **i contratti sarebbero stati stipulati, prima della fatidica data del 28/09/2007, direttamente per un triennio, così realizzandosi i presupposti della stabilizzazione, che a parere degli ispettori sarebbero completamente assenti.**

A ben vedere, appare invece vero il contrario. I rapporti di lavoro sono stati attivati e mantenuti nella continuità della gestione emergenziale. **La proroga, in realtà, non costituisce (né poteva costituire) in alcun modo una scelta discrezionale dell'Ente, (solo) come tale potenzialmente tacciabile di strumentalità rispetto al fine della stabilizzazione.**

Pertanto, quando l'Ente si è trovato a dover valutare la sussistenza dei requisiti per la stabilizzazione, forse non obbligatoria ma certamente sostenuta, a chiare lettere, dal legislatore – il quale, ancora oggi, punta sul medesimo istituto proprio “*al fine di favorire una maggiore e più ampia valorizzazione della professionalità acquisita dal personale con contratto di lavoro a tempo determinato*” e, ciò, rimettendo in termine tutte le amministrazioni anche per l'applicazione delle stesse norme di stabilizzazione del 2006 e del 2007 (cfr. art. 4, commi 6 e 6-*quater*, del D.L. n. 101/2013) –, **ha dovuto prendere in considerazione anche i periodi triennali di lavoro a termine, legittimamente svolti da quel personale, certamente non frutto di sue autonome scelte determinative.**

L'enorme carenza di personale dell'area della vigilanza, più sopra oggettivamente e incontrovertibilmente dimostrata (cfr. § 4.1.1, tabelle 9 e 10), aveva reso impossibile, del resto, assistere l'intervento emergenziale del Governo con il poco personale allora in servizio a tempo indeterminato. All'atto della stabilizzazione, poi, la valutazione dell'Ente di usufruire del personale in possesso dei requisiti, come sopra trasparentemente acquisiti (in totale assenza, cioè, di atti e decisioni puramente strumentali all'effetto), appare del tutto coerente con la necessità di non disperdere l'opportunità di stabilizzare risorse oramai pienamente professionalizzate per fronteggiare la variegazione e la complessità delle funzioni di Polizia Locale della Capitale, con specifica, imperdibile e compiuta specializzazione proprio nel campo delicatissimo della mobilità e del traffico metropolitano.

Tale stabilizzazione, si noti, ha poi colmato solo in minima parte le ben più estese esigenze organiche della P.L., la cui soddisfazione resta del tutto impercorribile alla luce delle perduranti limitazioni al *turn over* del personale pubblico, anche locale.

In conclusione, la stabilizzazione del personale in parola appare intervenuta nel pieno rispetto delle norme e, comunque, dei principi di buona amministrazione degli organici da esse chiaramente evincibili, anche alla luce della giurisprudenza del lavoro sopra richiamata in tema di proroga dei contratti utili all'effetto. **Essa non ha prodotto alcun danno all'Ente, anche in specifica relazione all'andamento, assai decrescente, della spesa per il personale, poiché anzi, ove la stessa non fosse stata operata, l'Ente verserebbe, oggi, in uno stato di carenza di personale di vigilanza addirittura insostenibile.**

Tanto considerato, giova riepilogare la successione cronologica degli avvenimenti:

- a) con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3543 del 26.09.2006, recante “*Interventi urgenti di protezione civile diretti a fronteggiare l'emergenza determinatasi nel settore del traffico e della mobilità nel territorio della Capitale della Repubblica*”, il Sindaco di Roma è stato nominato Commissario delegato fino al 31 dicembre 2008;

- b) con la suddetta O.P.C.M. è stato previsto, per il potenziamento del Corpo di Polizia Municipale, ai fini della regolazione del traffico e della mobilità, la facoltà di attivare *“contratti di lavoro subordinato a tempo determinato in deroga agli artt. 35 e 36 del D.Lgs. 165/2001 e, limitatamente al personale del Corpo della Polizia Municipale, all’art. 1, comma 198, L. 23.12.2005 n. 266, ricorrendo anche all’utilizzo delle graduatorie di concorso oltre i limiti di vigenza temporale delle stesse”*;
- c) in esecuzione della suddetta O.P.C.M. 3543/2006, il Sindaco, con O.S. n. 5 del 19.10.2006, ha disposto l’assunzione di n. 500 unità nel profilo professionale di Istruttore Polizia Municipale categoria C – p.e. C1, con contratti di lavoro subordinato a tempo determinato con scadenza al 31/12/2008, attingendo alla graduatoria concorsuale del 1999;
- d) con successivo D.P.C.M. del 19/10/2008; è stata disposta, fino al 31/12/2009, la proroga dello stato di emergenza nel settore del traffico e della mobilità nel territorio della Capitale e dei poteri commissariali in capo al Sindaco di Roma;
- e) permanendo le medesime esigenze che avevano condotto all’assunzione a tempo determinato dei citati n. 500 II.PP.MM., con O.S. n. 132 del 3/12/2008 veniva conseguentemente disposta la proroga dei medesimi contratti di lavoro a tempo determinato fino al 30/11/2009;

I lavoratori in questione, dunque, sono stati inizialmente assunti, a tempo determinato, fino al 31/12/2008, in virtù di un O.P.C.M. (n. 3543 del 26/09/2006) e di un’O.S. (n. 5 del 19/10/2006), ampiamente precedenti l’introduzione delle stabilizzazioni di cui all’art. 1, comma 558, della legge n. 296/2006.

I dipendenti medesimi sono stati scelti attingendo dalla graduatoria di un concorso pubblico.

Pertanto, appare privo di pregio quanto affermato in sede ispettiva (pag. 273) in merito alla sostenuta singolarità delle modalità seguite per la stabilizzazione, avvenuta a domanda degli interessati, poiché è la stessa norma di legge che facoltizza la diretta stabilizzazione del personale ivi previsto, **“purché sia stato assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge”**. A riprova di ciò, si evidenzia come la norma, nell’immediato prosieguo, preveda che **“Alle iniziative di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato mediante procedure diverse si provvede previo espletamento di prove selettive.”**

Il limite temporale alla relativa assunzione (fino al 31/12/2008), poi, era necessitato, come già detto, in relazione alla declaratoria dello stato di emergenza e alla correlata attribuzione di poteri al Sindaco-Commissario delegato, contenuta nell’originario O.P.C.M. (n. 3543 del 26/09/2006).

Una volta disposta, con il D.P.C.M. del 19/10/2008, la proroga dello stato di emergenza nel territorio della Capitale e dei poteri commissariali in capo al Sindaco di Roma fino al 31/12/2009, permanendo le medesime esigenze che avevano condotto all’assunzione a tempo determinato dei citati II.PP.MM. (esigenze oramai strutturali), con O.S. n. 132 del 3/12/2008 veniva conseguentemente e necessariamente disposta la proroga dei relativi contratti di lavoro a tempo determinato fino al 30/11/2009.

La suddetta proroga, dunque:

- a fronte del perdurante stato di emergenza riconosciuto dalla stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri,
- della necessità di farvi fronte tempestivamente e senza soluzione di continuo,
- dei ridotti termini temporali per provvedere,
- dell'assenza di idonee alternative, essendo impensabile attingere altrove le relative risorse, tra l'altro perdendo il patrimonio di competenza professionale nel frattempo onerosamente formato ed acquisito,

ha rappresentato una insopprimibile esigenza di buon andamento della cosa pubblica, scevra da qualsivoglia profilo elusivo delle norme sulla stabilizzazione, quali quelli paventati dalla Funzione Pubblica con la più volte citata Circolare.

Giova, inoltre, rammentare, a conferma dell'avvenuto consolidamento delle esigenze, come il predetto Stato di Emergenza sia stato ulteriormente prorogato per altri 4 anni, fino all'estate del 2013.

c2) *Sul termine massimo per la stabilizzazione*

Secondo quanto affermato nella relazione ispettiva, Roma Capitale avrebbe stabilizzato illegittimamente 50 unità di personale di categoria C nell'anno 2010, sull'assunto che, a decorrere da tale anno, le procedure di stabilizzazione sarebbero state espunte dall'ordinamento a opera del D.L. n. 78/2009, convertito con legge n. 102/2009 (pag. 276 rel. isp.). Non può non rilevarsi, tuttavia, quanto precisato nella circolare n. 5/2008 dallo stesso Dipartimento della Funzione Pubblica, il quale, dopo aver ribadito che la normativa speciale in tema di stabilizzazioni ha una durata temporale limitata (cfr. art. 3, comma 90, legge 244/2007), afferma quanto segue: *"La normativa sulla stabilizzazione può essere applicata negli anni 2008 e 2009. Ne deriva che la programmazione triennale del fabbisogno, nel rispetto delle disponibilità di organico dell'ente relative all'anno 2008 e 2009, potrà essere elaborata quest'anno e l'anno successivo tenendo conto anche di questa modalità di reclutamento speciale, mentre a decorrere dal 2010 gli interventi programmabili dovranno fondarsi esclusivamente sulla disciplina ordinaria di reclutamento, **fatte salve le determinazioni assunte negli anni 2008 e 2009 riguardanti il personale stabilizzabile che ha maturato o che deve maturare il triennio previsto anche oltre il 2009.**"*. In relazione a quanto sopra, pertanto, con Deliberazione n. 370/2009, la Giunta Comunale ha correttamente previsto quanto segue: *"... considerato che alla data del 30 novembre 2009, n. 393 dipendenti ascritti al profilo professionale di "Istruttore Polizia Municipale" cat. C, matureranno i requisiti per la stabilizzazione, previsti dalla normativa vigente in materia, l'Amministrazione, al fine di garantire la parziale copertura dei 1.141 posti vacanti alla data del 31 ottobre 2009, procederà all'assunzione a tempo indeterminato di tali unità di personale"*. Rispetto alle stesse e **già rilevate vacanze di organico**, la Giunta precisa, ancora, che *"la stabilizzazione dei rapporti di lavoro del restante personale ascritto al profilo professionale di "Istruttore Polizia Municipale", categoria C, pari a n. 85 unità, potrà*

effettuarsi solo a seguito dell'acquisizione del requisito triennale necessario anche in forza dell'atto di rinnovo dei poteri in materia di "Emergenza nel settore traffico e della mobilità a Roma" e delle norme e disposizioni in materia di assunzioni e relative proroghe dallo stesso recate".

In sostanza, quindi, l'Amministrazione ha applicato la normativa sulle stabilizzazioni a fronte di carenze già accertate da lungo tempo (rilevantissime da anni, soprattutto nel Corpo di Polizia Locale, come già ricordato più *supra*), nel pedissequo rispetto di quanto specificato dalla circolare della Funzione Pubblica. In particolare, ha stabilizzato, nel 2010, le residue unità di personale già programmate nel 2009, solo a seguito della maturazione dei requisiti richiesti, anche in relazione al divenire dei provvedimenti di Governo sui poteri commissariali sulla mobilità e il traffico, di cui si è già abbondantemente detto a suo luogo.

Non appare intervenuta, pertanto, alcuna violazione di termini di legge ai fini della stabilizzazione, anche alla luce delle indicazioni operative emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

c3) *Sul rapporto delle stabilizzazioni con la riserva di accesso dall'esterno*

Quanto riportato in sede ispettiva in merito alla sostanziale equiparazione (prefigurata, in via di principio, anche dal DFP con la sopra citata circolare n. 5/2008) delle procedure di stabilizzazione alle progressioni verticali, quali procedure da contenere nel limite del 50% del totale delle assunzioni, ai fini specifici del rispetto di una pari quota di assunzioni da riservare al concorso pubblico, non è invece condivisibile nel merito.

Non v'è alcun dubbio, infatti, che tali procedure di stabilizzazione siano state finalizzate – dal legislatore stesso – a consentire, **in via del tutto eccezionale e per un dato periodo di tempo, l'acquisizione in ruolo (dall'esterno) di personale a termine, precedentemente mai entrato negli organici dell'Ente.** Come si è già avuto modo di ricordare, del resto, **tali politiche di stabilizzazione sono sempre state strettamente correlate, dal legislatore, a precedenti periodi di forte contenimento legale del *turn over* del personale a tempo indeterminato,** ciò che ha sempre – fatalmente e inevitabilmente – prodotto rilevanti riflessi assunzionali a tempo determinato, soprattutto, come avvenuto presso questa Amministrazione, **per l'esigenza irrinunciabile di fronteggiare i fabbisogni minimi sulle funzioni e sui servizi di carattere fondamentale, essenziale e spesso inalienabile, con la conseguente produzione di notevoli "serbatoi" di precariato.** Non è certo un caso se, proprio nel corrente periodo – cioè dopo il varo di nuove limitazioni al *turn over* dal 2011 in poi – il legislatore si sia ritrovato nell'ennesima inevitabile necessità di curarsi di un ulteriore ampio fenomeno di precarietà lavorativa nel pubblico impiego, parzialmente risolto con il varo del già ricordato D.L. n. 101/2013, il quale, non solo ha reso stabilizzabile nuovo personale a termine di più recente assunzione, ma **ha anche riaperto i termini per la stabilizzazione del personale che, a suo tempo, aveva acquisito i requisiti proprio in forza delle leggi n. 296/2006 e n. 244/2007.** Vero è che il legislatore afferma, in capo agli enti, una facoltà assunzionale, ma non è meno vero che tale facoltà, oltre a trovare un evidente *favor* del legislatore stesso (*favor* che, nel caso del D.L. 101, viene addirittura tradotto in termini di prioritarietà tra l'una e l'altra procedura di stabilizzazione:

cfr. commi 6 e 6-*quater* dell'art. 4, dal cui combinato disposto si evince addirittura la precedenza delle stabilizzazioni "a domanda" su altre possibili, in presenza di requisiti particolarmente risalenti nel tempo), **si traduce – in realtà – in una via quasi obbligata di reclutamento**, non solo per effetto delle naturali aspettative del personale interessato, titolare di posizioni d'interesse legittimo assai qualificate, ma **soprattutto in ragione della contestuale e perdurante impossibilità di mantenere le quote di *turn over***, proprio a causa del perdurante limite di copertura dello stesso imposto dalla legge. In altre parole, **la stabilizzazione è sempre intervenuta a fronte dell'oggettiva esigenza di consolidare (almeno) le quote minime di personale assunto a termine, pena la sofferenza dei servizi "di base"**.

Le stabilizzazione di cui si tratta, infatti, riguarda soprattutto – come si è già avuto modo di evidenziare più sopra – il personale di categoria C delle Area Educativo-Scolastica e della Polizia Locale, che assorbe la quasi totalità delle quote rilevate in sede ispettiva e sulle cui logiche di stabilizzazione ci si è abbondantemente intrattenuti.

In sostanza, quindi, è del tutto evidente come la stabilizzazione del personale, nei termini disegnati dal legislatore, abbia sempre costituito un canale di assunzione speciale e derogatorio a quello dell'ordinario concorso pubblico, ma pur sempre **un canale assunzionale dall'esterno**, mentre la quota del 50% di riserva per le assunzioni – per l'appunto – dall'esterno è sempre stata "protetta" **per evitare eccessi di riqualificazione interna (verticale) di personale già acquisito negli organici pubblici**, in posizione del tutto diversa e non assimilabile, quindi, a coloro (gli stabilizzabili) che agli organici pubblici mai erano acceduti, costituendo essi tesi, pertanto, quote di personale assunto (per la prima volta in ruolo) dall'esterno, **non dall'interno**. Lo stesso DFP, del resto, assimila le relative procedure alle assunzioni, **con tanto di obbligo di apporre il patto di prova nei contratti** individuali, clausola tipica dei contratti di assunzione dall'esterno, espressamente vietata – si noti – per le progressioni verticali dall'art. 4, comma 5, del CCNL di comparto del 31/3/1999, ove si legge che *"il personale riclassificato nella categoria immediatamente superiore a seguito delle procedure selettive previste dal presente articolo non è soggetto al periodo di prova"*.

Del resto, anche la giurisprudenza citata in sede ispettiva (Consiglio di Stato n. 6536/2009) è interessata ad affermare un principio che non si traduce necessariamente nella rigida computabilità delle stabilizzazioni (e delle mobilità, per le quali infatti non esiste limite quantitativo, essendo invece fatte oggetto di preferenza assoluta da parte del legislatore) nelle quote assunzionali dall'interno, essendo piuttosto previsto che le procedure, comunque prescelte dagli enti, siano sempre rispettose del canone di adeguato accesso dall'esterno, **per concorso. Ebbene, non necessariamente il personale stabilizzato è pervenuto agli enti senza previa procedura concorsuale**. In questa Amministrazione, anzi, è avvenuto di regola il contrario, come nel caso, ad esempio, del personale di Polizia Locale, il quale è stato acquisito – a monte della successiva stabilizzazione – mediante utilizzo di graduatorie di precedenti concorsi pubblici.

Comunque, anche analizzando, a titolo esemplificativo, l'annualità 2009, si deduce un impianto assunzionale del tutto equilibrato (cfr. la già citata deliberazione di Giunta Comunale n. 370/2009). Nello specifico, si rileva che oltre 500 unità provenienti dall'esterno (nello specifico da graduatorie di concorsi pubblici: 200 I.P.M.,

200 I.A., 30 Assistenti Sociali, 50 Geometri, 58 Educatori Asilo Nido) erano già state assunte nel 2009, oltre a ulteriori 293 unità assunte nel dicembre dello stesso anno (sempre da graduatorie di concorsi pubblici: 200 I.A., 45 Geometri, 48 Assistenti Sociali), per un totale di oltre 800 unità provenienti dall'esterno. In relazione, invece, alle stabilizzazioni, nella stessa deliberazione si chiariva che n. 127 unità (71 I.A., 5 Esperti, 1 Assistente Sociale, 25 Educatori Asilo Nido, 22 Insegnanti Scuola Infanzia, 3 Operatori Servizio Supporto e Custodia) erano già state stabilizzate durante il 2009 e che n. 393 unità (I.P.M.) sarebbero state stabilizzate a dicembre dello stesso anno, per un totale di circa 500 unità stabilizzate.

Fermo quanto sostenuto in merito alla natura esterna dell'accesso per stabilizzazione, soprattutto a fronte di procedure concorsuali di originaria selezione del personale assunto a termine, s'intende unicamente evidenziare, con tali ultime considerazioni, come l'Ente non abbia assolutamente privilegiato meccanismi di deroga all'ordinario accesso dall'esterno, avendo piuttosto sfruttato ogni possibile margine d'integrazione di tale accesso, dati i limiti assunzionali imposti dal legislatore, con le altre forme – anche speciali – di copertura degli organici.

È interessante notare, del resto, come la stessa giurisprudenza dell'epoca, sul punto specifico del computo – in quota di riserva dall'esterno – delle stabilizzazioni, si sia espressa mediante disapplicazione della circolare ministeriale sulle stabilizzazioni, ritenuta illegittima proprio sul punto del limite percentuale di cui si tratta (in tal senso, esplicitamente, il Tribunale di La Spezia, con ordinanza del 5 agosto 2008).

Si ritiene, pertanto, che le stabilizzazioni di cui si tratta, in quanto sempre svolte in base alle norme di legge di recupero del precariato esterno, debbano essere computate negli accessi (speciali e derogatori) dall'esterno, non cumulabili con le procedure interne, come tali espressione di legittime facoltà assunzionali da parte dell'Ente.

Conclusioni

Le considerazioni sopra esposte consentono di ricondurre le procedure concorsuali interne e le “verticalizzazioni” operate negli anni, nonché i processi di stabilizzazione, nell'alveo della legittimità e della relativa conformità agli effettivi fabbisogni dell'Ente.

Tali processi occupazionali, diversamente da quanto prefigurato in sede ispettiva, sono sempre intervenuti nel pieno rispetto, da un lato, dei limiti assunzionali nel tempo imposti agli enti locali e, dall'altro, dei diversificati tetti di spesa annua per il personale, previsti dalla legge.

È stato rispettato, sempre e sostanzialmente, il principio di equilibrio tra procedure occupazionali interne ed esterne, nello sforzo costante di non disperdere le facoltà assunzionali, sempre più basse, assentite dalla legge nel tempo in vigore, pure in un quadro di continua e relevantissima riduzione della spesa per il personale, come a suo luogo oggettivamente dimostrato.

Mai, quindi, le procedure contestate in sede ispettiva hanno prodotto impegno di risorse finanziarie oltre i limiti di legge, essendo anzi intervenute a compensazione di sempre nuovi e rilevanti vuoti di organico,

ovvero a copertura di ruoli professionali essenziali all'espletamento di funzioni fondamentali e servizi essenziali (P.L., Area Educativo-Scolastica, etc. ...).

A regime, la dotazione organica di fatto risulta notevolmente depauperata in termini quantitativi, per effetto delle politiche di contenimento finanziario (e, di riflesso, numerico) delle assunzioni, con ciò evidenziandosi che le procedure poste in essere dall'Ente, ben lungi dal costituire violazione di limiti di legge, rappresentano invece il massimo possibile sforzo di conservazione della dotazione minima necessaria, anche in termini qualitativi e di qualificazione dei ruoli, per garantire gli *standard* medi di servizio pubblico, sempre più difficili da assicurare – ciò nonostante – in ragione della perdurante limitazione percentuale alle facoltà di *turn over* degli enti locali.

Le procedure di cui si tratta, quindi, sono valse a conservare, nel tempo e peraltro solo parzialmente, l'organico minimo necessario, anche in termini qualitativi, per sorreggere la sempre più forte carenza di risorse umane, a fronte di un'estensione – anche territoriale – e quantità di servizi e prodotti da realizzare senz'altro senza eguali nel Paese.

4.4 Le assunzioni di personale a tempo determinato e l'utilizzo di lavoratori interinali

Il personale a tempo determinato

Le eccezioni sollevate in sede ispettiva afferiscono ai presupposti relativi alla stipula dei contratti a tempo determinato, operata all'esito di procedure selettive avviate ai sensi del comma 560 dell'art. 1 della L. 296/2006.

Gli ispettori ritengono che *“il personale a tempo determinato servisse per far fronte alle carenze di organico e non per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali”* e avvalorano tale asserzione affermando che tra le figure professionali messe a bando vi erano anche 510 Istruttori Amministrativi.

Non appare condivisibile la presunzione operata in tale sede, fondata sull'utilizzo del carattere piuttosto comune di uno specifico profilo professionale (nel caso di specie “Istruttore Amministrativo”) quale indicatore di ordinarietà dell'attività svolta.

La Deliberazione di Giunta Capitolina n. 550/2007 ha opportunamente precisato, così come ricordato nella relazione ispettiva, che *“nel periodo compreso dal dicembre 2003 ad ottobre 2007 la dotazione organica di fatto del personale non dirigente di ruolo del Comune di Roma è diminuita di circa 2.500 unità e nonostante tale decremento nel frattempo l'Amministrazione ha dovuto comunque garantire il costante incremento dei servizi da rendere alla cittadinanza, nel rispetto degli obiettivi inseriti nel programma del Sindaco; che tale decremento non è stato compensato con nuove assunzioni a causa dei vincoli giuridici ed economici imposti dalle ultime leggi finanziarie; né appare possibile nel breve periodo assicurare la necessaria efficienza dei servizi avvalendosi delle assunzioni a tempo indeterminato già programmate”*. Tali motivazioni

rappresentano sinteticamente l'impossibilità per l'ente locale più grande d'Italia di far fronte, nel breve periodo, all'erogazione dei servizi minimi ed essenziali in presenza dei più volte rammentati i vincoli finanziari, assai stringenti, in materia di *turn over*.

Lo stesso Dipartimento della Funzione Pubblica con il parere n. 49/2008 afferma che *“il ricorso alle tipologie di lavoro flessibile è consentito a fronte di esigenze temporanee ed eccezionali. E' senz'altro ammissibile la riconduzione di dette esigenze alle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo previste dall'art. 1 del citato D.Lgs 368/2001, anche riferibili all'ordinaria attività e quindi al fabbisogno ordinario, purché caratterizzate dalla temporaneità”*.

Evidentemente non può escludersi che le esigenze temporanee utili a legittimare le assunzioni a tempo determinato abbiano condizionato, a seguito delle ulteriori cessazioni avvenute nel corso degli anni, il funzionamento minimo e indispensabile dell'Ente. Inevitabile conseguenza di tale evoluzione, come si è già detto, è del resto rappresentata dalle stabilizzazioni effettuate da Roma Capitale, nel rispetto delle norme intervenute in materia (leggi n. 296/2006 e n. 244/2007).

Una visione più ampia e dinamica dei motivi e delle reali necessità che hanno condotto l'Amministrazione Capitolina all'utilizzo di lavoratori a tempo determinato (peraltro assunti a seguito di superamento di procedure selettive) non può che legittimare l'operato dell'Ente in materia di lavoro flessibile.

A conferma di quanto sopra, si può rilevare che il percorso intrapreso da Roma Capitale è sempre stato volto a ridurre, progressivamente, il numero dei lavoratori assunti a tempo determinato, al fine di conseguire l'auspicato obiettivo “precariato zero”. Significativo, in merito, il numero di dipendenti a tempo determinato attualmente alle dipendenze di Roma Capitale, ridotto a meno di 150 unità, con l'esclusione del personale della scuola (di cui si è già detto al § 4.3, *sub* let. a), e *infra* ulteriormente si dirà).

Anche la Corte dei Conti, in merito ai rapporti di lavoro flessibile, dopo aver ribadito che tale tipo d'impiego *“dovrebbe essere utilizzato esclusivamente per esigenze temporanee”*, ammette tuttavia, per gli enti locali, che tale presupposto *“non può essere definito rigidamente”* **essendo necessario affidarne la definizione concreta alla loro autonomia, così da assicurare, comunque, l'obiettivo di riduzione della spesa** (Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, n. 11/2012).

Si ricorda, inoltre, quanto stabilito dall'articolo 10, comma 4-*bis*, del D.Lgs. 368/2001, secondo il quale è ammessa la stipula di contratti a tempo determinato *“per il conferimento delle supplenze del personale docente ed ATA, considerata la necessità di garantire la costante erogazione del servizio scolastico ed educativo **anche in caso di assenza temporanea del personale docente ed ATA con rapporto di lavoro a tempo indeterminato ed anche determinato**”*. Lo stesso comma estende la previsione appena citata al personale educativo e scolastico degli enti locali al fine di *“assicurare il diritto all'educazione, negli asili nidi e nelle scuole dell'infanzia degli enti locali”*, pur *“nel rispetto del patto di stabilità e dei vincoli finanziari che limitano per gli enti locali la spesa per il personale e il regime delle assunzioni”*. D'altronde, anche la normativa speciale relativa al contenimento della spesa per il lavoro flessibile, con riferimento al rispetto del limite del 50% della spesa sostenuta nel 2009 per le stesse finalità, precisa che *“A decorrere dal 2013 gli*

enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale" (quanto al rispetto dei vincoli di spesa, si veda comunque il § 4.6).

Risultano, inoltre, non corrette le indicazioni inserite in apposita tabella della relazione ispettiva (pag. 280) relativamente al numero di unità di dipendenti a tempo determinato assunte dal 2008 al 2012, distinte per ciascuna annualità. Da un controllo effettuato, infatti, risulta che, nel conteggio di tali rapporti di lavoro, sono state comprese anche altre forme di lavoro, connotate comunque dalla temporaneità, quali, a titolo esemplificativo, gli incarichi ex artt. 90 e 110 del D.Lgs. n. 267/2000, diversamente disciplinati (si veda *infra*, negli appositi paragrafi).

Gli ispettori del MEF, infine, affermano: *"Quale conseguenza dell'irregolare utilizzo di personale a tempo determinato, così come previsto dall'art. 36, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001, nella formulazione introdotta dall'art. 17, comma 26, del D.L. n. 78/2009, convertito in Legge n. 102/2009, non può essere corrisposta la retribuzione di risultato ai dirigenti che hanno utilizzato nei propri settori tali unità di personale"*.

L'assunto non può essere condiviso. Innanzitutto appare puramente presuntivo penalizzare i dirigenti capitolini incardinati nelle varie Strutture per il solo fatto di essere assegnatari di risorse umane assunte a tempo determinato. In ogni caso, poi, non può farsi discendere la responsabilità da valutazioni complessive sui programmi assunzionali dell'Ente, come si è visto fondati, invece, su croniche ed estesissime carenze fisiologiche di risorse umane. A tal proposito, si ribadisce e si sottolinea che la stragrande maggioranza dei lavoratori a tempo determinato assunti alle dipendenze di Roma Capitale è ascritto ai profili professionali di Insegnante Scuola Infanzia ed Educatore Asilo Nido; per tali categorie di soggetti, attesa la peculiarità, la delicatezza e l'irrinunciabilità dei servizi erogati, lo stesso legislatore ammette, come sopra precisato, presupposti giuridici e limiti finanziari meno stringenti per la stipula di contratti a tempo determinato.

Dal punto di vista strettamente giuridico, poi, la norma citata risulta essere stata introdotta solo nella seconda metà dell'anno 2009 (successivamente, quindi, alle assunzioni a tempo determinato esaminate in sede ispettiva), per poi essere abrogata dall'art. 4, comma 1, let. c), del D.L. n. 101/2013.

I lavoratori interinali

Nell'ambito della disciplina dell'impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, l'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001, enunciato il generale principio secondo cui le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ha previsto un'espressa deroga per far fronte a esigenze temporanee ed eccezionali, consentendo l'instaurazione di rapporti di lavoro flessibile. Il rinvio a tali forme di lavoro e, in particolare, alla somministrazione-lavoro, ha esteso, quindi, anche alle pubbliche amministrazioni, i limiti previsti dall'art. 20, comma 4, del D.Lgs. n. 276/2003 per il ricorso alla somministrazione di lavoro a tempo determinato. Nello specifico, il l'art. 86, comma 9, del D.Lgs. n. 276/2003 ha reso applicabile il contratto di somministrazione di lavoro, entro determinati limiti e vincoli, anche alla pubblica amministrazione.

Si tratta di una delle norme cc.dd. di raccordo, che consentono cioè l'applicazione di molti istituti del lavoro privato alla pubblica amministrazione. Ne segue che il ricorso alla somministrazione è consentito, alle pubbliche amministrazioni, a condizione che, ai sensi del citato art. 20, comma 4 (prima dell'intervenuta abrogazione ad opera del D.L. n. 34/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 78/2014):

- a) sia a tempo determinato;
- b) sia necessario per far fronte a esigenze temporanee fondate su ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore.

L'utilizzo dei lavoratori somministrati da parte delle pubbliche amministrazioni, anche per esigenze ordinarie, è stato ribadito anche dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica nella pubblicazione “La somministrazione del lavoro temporaneo nelle pubbliche amministrazioni”. Secondo quanto affermato dalla Funzione Pubblica, gli enti pubblici *“possono ricorrere alla sola somministrazione a tempo determinato, stante la previsione contenuta al comma 4 dell’articolo 20 del decreto legislativo n. 276 del 2003. Il presupposto per il ricorso al contratto di prestazione di servizi deve essere individuato “nelle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo anche se riferibili all’ordinaria attività dell’utilizzatore” da intendersi quali ragioni di carattere oggettivo riferibili alla ordinaria attività dell’utilizzatore e che prescindono dalla temporaneità dell’esigenza per fondarsi, diversamente da quanto avveniva per il lavoro interinale, sulle esigenze tecniche, produttive ed organizzative proprie della struttura (... omissis ...) Risulta evidente la necessità di calare la disciplina delle causali nello specifico contesto normativo che regola l’attività nelle pubbliche amministrazioni. Pertanto quando in sede di programmazione triennale dei fabbisogni emergano necessità permanenti, le amministrazioni valuteranno l’opportunità di ricorrere agli strumenti a loro disposizione quali, inoltre, l’acquisizione di personale tramite procedure di mobilità oppure, ove possibile, tramite indizione di concorsi o procedure di progressione verticale od orizzontale, oppure, ancora, avvieranno le opportune iniziative di formazione del personale in servizio”.*

Tale interpretazione viene ribadita, altresì, nel parere n. 49/2008 della Funzione Pubblica, ove si afferma: *“Fermo restando quanto sopra, il ricorso alle tipologie di lavoro flessibile è consentito a fronte di esigenze temporanee ed eccezionali. È senz’altro ammissibile la riconduzione di dette esigenze alle ragioni di carattere tecnico, produttivo organizzativo o sostitutivo previste dall’art. 1 del citato D.lgs. 368/2001, anche riferibili all’ordinaria attività e quindi al fabbisogno ordinario, purché caratterizzate dalla temporaneità.”.*

Il legislatore, dunque, ha inteso differenziare le necessità permanenti della pubblica amministrazione da quelle temporanee o eccezionali, caratteristiche – queste ultime – idonee a legittimare l'utilizzo di contratti di lavoro flessibile.

In merito al sindacato delle scelte operate dalla pubblica amministrazione, la Funzione Pubblica si spinge oltre, affermando che *“Il legislatore si è premurato di prevedere che il controllo giudiziale sulle causali che giustificano il ricorso alla somministrazione sia limitato all’accertamento dell’esistenza delle ragioni sottese a tale scelta escludendo che possano essere sindacate nel merito scelte tecniche, organizzative o produttive dell’utilizzatore”.* Anche la magistratura contabile risulta essere dello stesso avviso, mostrando di superare

anche il problema correlato al vincolo della temporaneità. A tal proposito la Corte dei Conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Lazio, con la sent. n. 487/2013 ha rilevato *“come indubbiamente in base all’art. 36 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 le pubbliche amministrazioni siano abilitate anche al ricorso all’istituto della somministrazione del lavoro a tempo determinato di personale. L’istituto della somministrazione del lavoro a tempo determinato e indeterminato è d’altronde disciplinato in via generale dagli artt. da 20 a 28 del decreto legislativo n. 276 del 2003. L’art. 20, comma 4, del predetto decreto legislativo stabilisce in specie che la somministrazione di lavoro a tempo determinato è ammessa a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all’ordinaria attività dell’utilizzatore. E la individuazione, anche in misura non uniforme, di limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato è affidata ai CCNL. Conviene pertanto il Collegio con la Procura regionale che tali ragioni debbano essere di carattere oggettivo e riferibili all’ordinaria attività dell’utilizzatore a prescindere dalla temporaneità delle esigenze; e, soprattutto, debbano essere fondate sulle esigenze tecniche, produttive ed organizzative proprie della struttura: ragioni che debbono perciò essere oggetto di esplicita motivazione negli atti dell’Amministrazione preordinati alla stipula dei contratti.”*.

Secondo la Corte, pertanto, le ragioni sottese all’utilizzo di lavoratori mediante somministrazione-lavoro devono essere di carattere oggettivo e riferibili all’ordinaria attività dell’utilizzatore **a prescindere dalla temporaneità delle esigenze**.

L’interpretazione fornita dalla Funzione Pubblica e dai giudici contabili trova, da ultimo, autorevole avallo nella modifica normativa di cui al D.L. n. 101/2013, convertito con modificazioni nella legge n. 125/2013. Ai sensi del riformulato comma 2 del già citato art. 36, le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale, previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell’impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti, *“per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale”*.

Questa disposizione rafforza il principio secondo cui il ricorso a rapporti di lavoro flessibile può avvenire solamente **per esigenze temporanee o eccezionali, rendendo tuttavia queste due caratteristiche alternative tra loro**. La Funzione Pubblica, tuttavia, nonostante il disposto normativo non richiedesse alcuna interpretazione in ossequio al noto principio *in claris non fit interpretatio*, con circolare n. 5/2013 ha affermato che *“la sostituzione della congiunzione “e” che era nel precedente testo con la “o” non va intesa come tentativo di ampliare lo strumento del lavoro flessibile ma piuttosto come correzione di una discrasia che presentava la precedente formulazione”*. Nel tentativo di spiegare tale discrasia, la Funzione Pubblica conclude, invece, affermando che *“nella P.A., in definitiva, non è consentito sottoscrivere contratti privi di causale, neppure per durate limitate”*. Tale ultima asserzione risulta perfettamente condivisibile da parte dell’Amministrazione Capitolina, attesa l’impossibilità giuridica di instaurare rapporti di lavoro flessibile senza le necessarie giustificazioni a fronte della natura “dominante” del contratto di lavoro a tempo indeterminato.

In relazione al quadro sopra delineato, si può affermare, in conclusione, che risulta essere stato congruamente motivato il ricorso alla somministrazione-lavoro in relazione alle esigenze di carattere “tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo” correlate, precipuamente, all’impossibilità di far fronte alle

attività quotidiane e all'erogazione di servizi essenziali con l'organico in servizio. D'altronde, come si è ripetutamente ricordato, costituisce un dato di fatto la cronica carenza di personale rispetto alla dotazione organica necessaria per il funzionamento della macchina capitolina, di cui alla Deliberazione della Giunta Comunale n. 422/2009 e ss.mm.ii. Né si può convenire con quanto sostenuto in sede ispettiva, ove si legge: *“Va comunque segnalato che, a parere degli scriventi, l'impossibilità di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato non può essere considerata una ragione sufficiente per far ricorso alla somministrazione di lavoro. In caso contrario, verrebbe vanificata qualsiasi norma volta a contenere la spesa per il personale mediante l'imposizione di limiti assunzionali”*. Tale considerazione non appare supportata dalle norme vigenti, considerato che, com'è noto, anche per l'utilizzo delle forme di lavoro flessibili vigono specifici limiti finanziari, oltretutto le più generali previsioni in tema di riduzione della spesa per il personale, del tutto sufficienti a proteggere la spesa pubblica dalle distorsioni – mai verificatesi presso Roma Capitale – che si vorrebbero dimostrate in relazione ispettiva. Del che si dirà nel § 4.6.

4.5 Le assunzioni del personale di staff ex art. 90 del D.Lgs. n. 267/2000

Con riferimento alle modalità di costituzione di rapporti di lavoro a tempo determinato ai sensi dell'art. 90 del D.Lgs. n.267/2000, la norma vigente prevede che si possa procedere alla costituzione di Uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco, della Giunta o degli Assessori per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'Ente, ovvero, salvo che per gli enti disestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una P.A., sono collocati in aspettativa senza assegni (comma 1).

Al suddetto personale si applica il C.C.N.L. del personale degli Enti locali (comma 2).

Con provvedimento motivato della Giunta, inoltre, il trattamento economico accessorio previsto dai C.C.N.L. può essere sostituito da un unico emolumento comprensivo dei compensi per il lavoro straordinario, per la produttività collettiva e per la qualità della prestazione individuale (comma 3).

Si tratta, in sostanza, di rapporti di lavoro autorizzati con provvedimento deliberativo, su richiesta di instaurazione avanzata dai componenti l'organo esecutivo e costituiti tramite contratti stipulati *intuitu personae*, la cui durata non può eccedere quella del mandato del Sindaco e/o dell'Assessore di riferimento.

Nei termini suddetti si esprime l'art. 7 del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e Servizi di Roma Capitale, il quale specifica che i collaboratori esterni in parola sono assunti a tempo determinato, su richiesta nominativa del Sindaco e degli Assessori, con deliberazione di Giunta Capitolina, e che compete al Sindaco, sentito l'Assessore alle Politiche Economiche, Finanziarie e di Bilancio, determinare annualmente il limite complessivo delle risorse destinate a tale personale (compreso quello acquisito in comando).

L'allineamento al trattamento economico avviene in relazione a una delle categorie di accesso previste dal C.C.N.L. degli Enti Locali, tenuto conto della congruità di tale trattamento economico in relazione alle funzioni da attribuire nell'ambito dell'Ufficio di diretta collaborazione, sulla base della professionalità e delle

esperienze acquisite, quali risultanti dal *curriculum* degli interessati, posto in allegato alla deliberazione (cfr. Deliberazione G.C. n. 358/2006 e Ordinanza Sindacale n. 154/2013).

Tanto premesso, si rappresenta quanto segue.

a) ***Sull'emolumento unico***

In riferimento alla asserita irregolarità di alcuni contratti individuali di lavoro, stipulati ex art. 90 T.U.E.L., paventata in relazione alla previsione contrattuale dell'emolumento unico "da quantificare successivamente da parte dell'Organo politico", si rileva che l'ammontare dell'unico emolumento, spettante ai dipendenti indicati nella relazione, in rapporto alla categoria di assegnazione C o D, è comunque determinato, *per relationem*, per mezzo dello specifico richiamo alle note di richiesta di assunzione formulate dagli Assessori o dal Sindaco, parte integrante dei provvedimenti deliberativi, **allegate ad ogni deliberazione di Giunta che preventivamente autorizza la corresponsione dello stesso emolumento, nonché richiamate nel contratto di lavoro.**

Per quanto riguarda i successivi atti d'impegno e liquidazione, si specifica che la quantificazione della somma da corrispondere, sebbene con nota del Sindaco e dagli Assessori successiva alla stipula, **avviene sempre in coerenza con quanto specificatamente dedotto nel contratto, in relazione all'attività svolta dai singoli collaboratori e comunque nel rispetto di quanto, si ribadisce, autorizzato con le relative deliberazioni di Giunta.**

Si precisa, inoltre, che la quantificazione dell'emolumento unico è determinata, nella sua misura massima, dal limite previsto dalla deliberazione di Giunta Comunale n. 3017/1998 e, successivamente, dall'Ordinanza Sindacale n. 154/2013, ovvero **in misura non superiore al trattamento retributivo fisso e continuativo stabilito per la posizione economica iniziale della categoria di riferimento dal vigente CCNL per il personale del Comparto Regioni Enti locali.** Ciascun assessorato, poi, deve rispettare uno specifico e complessivo *budget* di spesa annua per l'intero ufficio di *staff*, per un numero di collaboratori esterni predeterminato.

La regolazione economica (e numerica) di tali rapporti, pertanto, appare del tutto compiuta e limitata dal specifiche norme regolamentari e correlate direttive sindacali, non potendosi verificare sforamento alcuno delle previsioni di spesa, né assunzione di comportamenti arbitrari elusivi delle disciplina medesima.

b) ***Sull'intuitu personae***

In riferimento alla asserita irregolarità nell'adozione del criterio della scelta *intuitu personae* per la totalità del personale assunto ex art. 90 T.U.E.L. si evidenzia che, in virtù del principio di separazione tra politica e amministrazione, *gli uffici di staff*, almeno nelle intenzioni del legislatore, nascono come strutture di supporto degli organi di governo nell'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo, **mentre resta esclusa ogni diretta competenza gestionale in capo ai medesimi uffici.**

Dette strutture sono poste alle dirette dipendenze funzionali degli organi di riferimento e collocate, quindi, all'esterno della struttura amministrativa dell'Ente, non venendo, quindi, inserite nell'ambito di alcun settore.

La concreta attivazione – e relativa strutturazione dotazionale – degli uffici di diretta collaborazione non può che essere rimessa, pertanto, alla scelta discrezionale dell'organo politico di riferimento, sulla base del legame strettamente fiduciario che caratterizza il rapporto di staff.

In coerenza con tale impostazione, il regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi di Roma Capitale (art. 7) prevede che il personale da assegnare a tali uffici sia scelto direttamente dal vertice politico con richiesta nominativa.

L'autonomia decisionale dell'organo politico si muove, poi, all'interno della disciplina che prevede la sussistenza, in capo ai collaboratori da individuare, di un adeguato livello di professionalità, esperienza e capacità (da evincere nell'ambito dei *curricula* da allegare a corredo delle deliberazioni di Giunta), necessario per coadiuvare efficacemente il Sindaco e gli Assessori nell'espletamento delle funzioni di indirizzo e di controllo loro proprie. Ciò costituisce, in tutta evidenza, adeguata "protezione" del sistema assunzionale di cui si tratta, posto che il grado di fiduciarità, connaturato alla specialità del vincolo di *staff* con gli organi di indirizzo politico-amministrativo, trova equilibrata "mediazione" con i requisiti stessi di professionalità, posti a garanzia delle funzioni da svolgere.

Del resto, la più recente giurisprudenza della Corte dei Conti ha ribadito che la previsione dell'art. 90 del T.U.E.L. **"costituisce un portato del principio di separazione tra politica e amministrazione, rispondendo alla finalità di assicurare agli Organi titolari della specifica funzione di "direzione politica" di potersi avvalere di uffici posti alle proprie dirette dipendenze sotto il profilo funzionale e, per tale via, di poter disporre, al fine di supportare il concreto esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo di loro esclusiva spettanza, di personale diretto in primo persona, senza il tramite dell'apparato gerarchico amministrativo, che ad essi direttamente risponda nell'ambito di un rapporto instaurato in base all'intuitu personae"** (Corte dei Conti, Sez. Giur. Puglia, n. 208/2013).

Per quanto esposto, le assunzioni ai sensi dell'art. 90 TUEL appaiono effettuate nel rispetto dei principi e delle norme di legge in materia.

4.6 Il disposto dell'art. 9, comma 28, del D.L. D. 78/2010

Nella relazione ispettiva si afferma che l'Amministrazione avrebbe violato, nell'anno 2012, il disposto della norma in epigrafe, sulla scorta delle indicazioni applicative offerte dalla Corte dei Conti, SS.RR., n. 11/2012. In particolare, si sostiene la violazione dei due separati *budget* annuali per il lavoro somministrato, da un lato, e per i rapporti a tempo determinato e di co.co.co., dall'altro. Nell'effettuare i computi, poi, viene anche precisato che **"Quanto al personale di polizia locale, l'azzeramento della spesa è conseguenza diretta della effettuazione delle illegittime stabilizzazioni descritte nel precedente paragrafo 4.3."**

In sostanza, i rilievi attengono sia alle modalità di computo della “base di calcolo” della spesa storica per lavoro flessibile del 2009, che agli impegni assunti, dal 2012, per tali finalità.

Le contestazioni ricevute non possono essere condivise, per le motivazioni di seguito rappresentate.

Come ricordato in sede ispettiva, sulla materia di cui si tratta è intervenuta, in un primo momento, la Corte dei Conti, la quale aveva ritenuto di esprimere, in ordine alle modalità di applicazione della norma, una maggiore esigenza di rigore in capo alle amministrazioni di maggiori dimensioni, sulla scorta della considerazione che le stesse godrebbero di maggiori margini di gestione delle specifiche voci di contenimento della spesa previste dalla legge, con distinti tetti di spesa. In realtà, al di là delle differenti dimensioni organizzative e gestionali, i limiti di cui si tratta hanno comunque prodotto, in eguale proporzione sui differenziati livelli organizzativi e di spesa, riflessi del tutto analoghi per tutte le amministrazioni, a prescindere dalle loro dimensioni. Il forte taglio imposto dalla legge, infatti, incide in ogni caso sugli andamenti storici della spesa sulle funzioni e sui servizi, soprattutto fondamentali ed essenziali, con eguali conseguenze per tutte le amministrazioni in termini di criticità assunzionali e, quindi, di adeguata continuità nell'espletamento delle attività, soprattutto a fronte della più volte ricordata limitazione dei reclutamenti di personale a tempo indeterminato.

Una lettura costituzionalmente orientata del complesso delle numerose e diverse disposizioni di taglio della spesa, recate dal D.L. n. 78/2010, ha allora consentito di pervenire a un diverso “assestamento” dell'interpretazione della norma, ciò che è avvenuto mediante relevantissimi ulteriori interventi ermeneutici recati da apposita nota del Dipartimento della Funzione Pubblica e da fondamentali e coeve pronunce della Corte Costituzionale, di cui appresso si dirà.

Preliminarmente, occorre considerare che **la norma in parola era stata originariamente introdotta per limitare il ricorso alle assunzioni flessibili solo nelle amministrazioni centrali dello Stato**. L'estensione alle amministrazioni locali, come ricordato in sede ispettiva, è intervenuta solo con decorrenza dall'anno 2012, mediante l'integrazione del comma 28 di cui si tratta, il quale prevede ora che: **“Le disposizioni di cui al presente comma costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali si adeguano le regioni, le province autonome, gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. ... A decorrere dal 2013 gli enti locali possono superare il predetto limite per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009.”** Quanto all'anno 2012, poi, il D.L. n. 216/2011, all'art 1, comma 6-bis, ha transitoriamente e derogatoriamente previsto che *“Le disposizioni dell'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, ... si applicano alle assunzioni del personale educativo e scolastico degli enti locali, nonché di personale destinato all'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42, ... a decorrere dall'anno 2013.”*

Come si vede, il legislatore non ha in alcun modo imposto la rigida applicazione dei tetti di spesa di cui si tratta alle amministrazioni locali, avendo viceversa prescritto – espressamente – che tali disposizioni

costituiscono “**principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica**”, ai quali gli enti locali devono adeguarsi. **È del tutto evidente come l’adeguamento a un principio non possa tradursi nella pedissequa applicazione dei precetti richiamati, pena la violazione palese dell’intento letterale del legislatore**, il quale – ben lungi dal pretendere di vincolare oltre 8.000 enti locali a rigidi e pregressi andamenti di spesa, ovviamente prodottisi a fronte di situazioni contingenti, necessariamente del tutto differenziate, di gestione delle risorse umane riferite a una determinata annualità – **ha invece richiesto che ciascuna amministrazione, evidentemente nell’esercizio della sua autonomia, assicurasse comunque la realizzazione di risparmi complessivi sul lavoro flessibile latamente considerato**. Diversamente opinando, la norma di estensione **del principio** agli enti locali verrebbe totalmente svuotata del suo significato di “coordinamento della finanza pubblica”, traducendosi in una diretta invasione di quella stessa autonomia organizzativa e gestionale. **Ed è proprio in questi termini che si esprime, a chiare lettere, la Corte Costituzionale, sia sull’art. 9 che sull’art. 6 (recante altre limitazioni di spesa per le pubbliche amministrazioni, anche locali) del D.L. n. 78/2010. In particolare, la Corte afferma la legittimità dei vincoli, ma solo nel limite in cui gli stessi operino, per l’appunto, in guisa di principi generali di riferimento per il raggiungimento di saldi complessivi di spesa, in riduzione rispetto all’anno 2009, con espressa esclusione della cogenza, per gli enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita, di limiti di spesa di dettaglio**. Nella sentenza n. 173/2012, in particolare, è statuito che: “*Le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010, promosse dalle Regioni, non sono fondate. La norma statale impugnata, con disposizione espressamente qualificata come principio generale di coordinamento della finanza pubblica, al quale devono adeguarsi le Regioni, le Province autonome e gli enti del Servizio sanitario nazionale, impone, a partire dal 2011, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni statali di ricorrere alle assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa (il limite è quello del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009); nonché limiti alla spesa sostenibile dalle stesse amministrazioni per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio (anche qui il limite è pari al 50 per cento della corrispondente spesa sostenuta nel 2009). Successivamente alla proposizione dei ricorsi, l’art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 è stato modificato dall’art. 4, comma 102, della legge 12 novembre 2011, n. 183 In particolare, il legislatore ha integrato l’elenco delle amministrazioni soggette al limite previsto dalla norma impugnata, inserendovi espressamente le Camere di commercio **e gli enti locali**. Tale modifica non altera i termini della questione così come risultanti dai ricorsi in esame, poiché l’intervento del 2011 non tocca gli aspetti della norma oggetto di doglianza da parte delle ricorrenti. Si aggiunga che, in base all’art. 36 della legge n. 183 del 2011, le descritte modifiche della norma impugnata hanno effetto dal 1° gennaio 2012, onde il testo originario dell’art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78 del 2010 ha comunque avuto vigore per tutto il 2011. **Orbene, le doglianze formulate dalle ricorrenti non sono fondate, perché la norma oggetto della presente questione è stata legittimamente emanata dallo Stato nell’esercizio della sua competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Essa, infatti, pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a***”

quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato. L'art. 9, comma 28, censurato, d'altronde, lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste. Ciascun ente pubblico può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009."

Ancora, con la sentenza n. 139/2012, sul citato art. 6 del D.L. n. 78/2010, la stessa Corte ribadisce che: "Il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (da ultimo, sentenza n. 182 del 2011). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007). Lo Stato, quindi, può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale» (sentenza n. 182 del 2011). In caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall'auto-qualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009). ... La disciplina dettata dall'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010 – come questa Corte ha chiarito con la richiamata sentenza n. 182 del 2011 – soddisfa la suddetta condizione. Le disposizioni in esame prevedono puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa, ma ciò non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Questa possibilità è espressamente prevista dal comma 20 dell'art. 6, che precisa che le disposizioni di tale articolo «non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica». La previsione contenuta nel comma 20 dell'art. 6, inoltre, nello stabilire che le disposizioni di tale articolo «non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica», va intesa nel senso che le norme impugnate non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali e agli altri enti e organismi che fanno capo agli ordinamenti regionali."

Non è quindi revocabile in dubbio, alla luce dei precetti interpretativi della Consulta, che le varie voci di spesa per lavoro flessibile siano tra esse cumulabili, fermi i tetti complessivi di spesa annua stabiliti dalla legge, pena l'incostituzionalità della norma stessa, la quale, intanto è legittima, in

quanto non imponga limitazioni di dettaglio per singole forme di assunzione e impiego e – deve aggiungersi a maggior ragione – per specifici profili professionali. Se ne trae evidente conferma risolutiva proprio dalla sentenza sull'art. 6 del D.L. n. 78/2010, poiché tale norma prevede specifiche riduzioni e tetti di spesa per voci assai disomogenee tra loro (tra queste: indennità e compensi corrisposti ai componenti di organi collegiali comunque denominati e ai titolari di incarichi di qualsiasi tipo, spesa annua per studi e incarichi di consulenza, spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, spese per missioni, spese per la formazione del personale, spese per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi). **Se la legittimità costituzionale di una simile norma dipende, come vuole la Corte, dalla compensabilità di voci di spesa così diverse tra loro, non è revocabile in dubbio come tale possibilità di compensazione debba trovare affermazione – vieppiù – per voci di spesa afferenti alla stessa materia del lavoro flessibile, poiché ciascuna amministrazione non può non disporre di autonomi margini di valutazione sull'opportunità di meglio conseguire i suoi obiettivi mediante le forme d'impiego ritenute più idonee al suo operato, in relazione al divenire dei processi, dei piani e dei programmi di attività, nonché degli specifici ambiti di azione che la caratterizzano.**

A ben vedere, appare del tutto coerente con tale impostazione ermeneutica, costituzionalmente orientata, anche la posizione contestualmente assunta dal Dipartimento della Funzione Pubblica (nota DFP 0021202 del 28/05/2012 all'ANCI e, p.c., al MEF/RGS/IGOP), il quale, in risposta a specifica istanza dell'ANCI, ha avuto modo di affermare, in relazione alle modalità di computo della “base di calcolo 2009”, che: “Il limite fissato è da intendersi come tetto di spesa in cui far rientrate cumulativamente tutte le tipologie di contratto di lavoro atipico richiamate dalla norma, fatte salve le deroghe sopra indicate. Secondo la prima deroga, prevista dall'articolo 1, comma 6-bis, del d.l. 216/2011, per la spesa dei contratti di lavoro ivi indicati il limite del 50% fissato dall'articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010 trova applicazione a decorrere dall'anno 2013 e non anche nell'anno in corso (2012: n.d.r.). In base alla seconda deroga, lo stesso limite di spesa, a decorrere dal 2013, potrà essere superato dagli enti locali per le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, fermo restando che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Alla luce del quadro normativo richiamato si ritiene necessario precisare che non si riscontrano elementi per ritenere che nel conteggio della spesa per le tipologie di lavoro flessibile richiamate dall'articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010, sostenuta nell'anno 2009, debbano essere decurtati gli oneri finanziari sostenuti per la stipula dei rapporti richiamati dall'articolo 1, comma 6-bis, del d.l. 216/2011. Analogamente non devono essere decurtati dalla base di computo neppure gli oneri finanziari sostenuti per le tipologie di lavoro dei settori di cui all'articolo 4-ter, comma 12, del citato d.l. 16/2012. Ad avviso dello Scrivente, in assenza di un'esplicita previsione del legislatore, il conteggio va operato in termini cumulativi, comprendendo, perciò, nella base di calcolo, tutte le fattispecie di lavoro flessibile richiamate dall'articolo 9, comma 28, del d.l. 78/2010, senza distinzione di settori di riferimento.”.

In sostanza, quindi, il computo della base di calcolo, essendo riferito all'esigenza di fissare un tetto di spesa per il lavoro flessibile complessivamente considerato, costituisce, in ossequio ai principi di autonomia finanziaria, di spesa e organizzativa degli enti locali, affermati a chiare lettere dalla Consulta, un dato indipendente dalle dinamiche assunzionali poste in campo, negli anni successivi, dalle amministrazioni locali, fermo il limite di spesa del 50% di tale complessivo coacervo di risorse e relative specifiche deroghe, transitorie per il 2012 e a regime dal 2013 in poi.

Ciò che rileva, in altre parole, è che ciascun Ente non produca una spesa complessiva superiore a tali limiti, così da garantire il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione nella sua complessività considerato.

Alla luce di tale consolidato assetto interpretativo, questa Amministrazione risulta, quindi, aver sempre rispettato l'obiettivo di contenimento della spesa per lavoro flessibile introdotto dal legislatore.

Né può essere condiviso l'assunto recato in sede ispettiva, sopra già riportato, in ordine all'asserita non computabilità, nella base di calcolo, della spesa sostenuta nel 2009 per il settore della Polizia Locale. Il preteso azzeramento di detta spesa, infatti, sarebbe conseguenza diretta, per quanto sostenuto in tale sede, dell'effettuazione delle illegittime stabilizzazioni descritte nel paragrafo 4.3. È del tutto evidente che l'eventuale illegittimità delle stabilizzazioni – peraltro non condivisa da questa Amministrazione per le ragioni diffusamente esposte nell'apposito § 4.3, sub let. c), delle presenti note esplicative – comporterebbe, tutt'al più, il loro annullamento, ma non varrebbe in alcun modo a eliminare la piena legittimità delle assunzioni a termine, a suo tempo operate in attuazione dei già ricordati provvedimenti di gestione dell'emergenza in materia di mobilità e traffico, in forza di appositi atti normativi. Non sussiste, pertanto, alcun diretto collegamento tra la spesa a quel titolo operata (per lavoro a termine) e quella impegnata per la stabilizzazione, essendo, la prima, protetta da autonomi tetti di spesa e, la seconda, da percentuali limitate di turn over a tempo indeterminato, separatamente dettate dal legislatore e sempre rispettate – anch'esse – dall'Ente.

Ciò posto, in piena applicazione dei precetti della Consulta e delle indicazioni interpretative del DFP, si deve concludere che la base di calcolo 2009 per il lavoro flessibile è costituita dal complesso di tutte le spese sostenute a tale fine, indipendentemente dalle tipologie contrattuali impiegate e dai profili e ambiti lavorativi interessati, mentre le spese effettivamente operate dal 2012 devono restare comprese nel limite del 50% di tale base di calcolo, con le previste eccezioni 2012 (settori P.L. ed Educativo-Scolastico) e 2013 a regime (stessi settori più settore sociale).

In particolare, tale spesa (asestata e verificata) per il 2009 ammonta a **€ 78.248.435,45**, il cui 50% è pari a **€ 39.124.217,73**. La spesa per lavoro flessibile 2012, per rapporti non ricompresi nei settori in deroga, ammonta a € 14.884.042 e, per il 2013, a € 13.339.556, entrambe rientranti, quindi, nel limite di legge. Nel 2013, poi, la spesa per i settori Educativo-Scolastico e Sociale si è asestata a € 64.339.486,39; quest'ultima, sommata alla spesa per altre tipologie di rapporto flessibile, non determina il superamento

dell'ammontare complessivo del 2009, **con conseguente rispetto della norma di legge sul limite annuo di spesa per lavoro flessibile.**

È inoltre rilevante aggiungere che la notevole spesa per lavoro flessibile nel settore Educativo-Scolastico è riferita a due canali principali di reclutamento:

- a) **le supplenze annuali sulle cattedre vacanti**, in aumento fisiologico per la graduale messa in quiescenza dei titolari di ruolo, non integralmente sostituibili per effetto delle limitazioni al *turn over*;
- b) **le sostituzioni brevi**, per assenze temporanee dei titolari di cattedra.

Entrambe, anche nel loro sviluppo incrementale, non appaiono comprimibili, in ragione dell'obbligatorietà del rispetto dei rapporti numerici *standard* insegnante/piccoli utenti, a fronte dei quali le norme di contratto impongono la costante e tempestiva sostituzione degli assenti¹⁰. Soprattutto le sostituzioni brevi, in tal senso, costituiscono il prodotto di attività irrinunciabile, che sfugge, come tale, ai margini di discrezionalità degli Enti, con conseguente necessità di diversamente valutare l'incidenza delle stesse nell'ambito delle politiche di contenimento della spesa imposte dalla legge, come anche rilevato dalla Corte dei Conti, Sez. di controllo per la Lombardia (parare n. 36/2012), secondo la quale: **"Nel caso della sostituzione della dipendente assente per maternità, l'amministrazione si trova a fronteggiare un'assenza che non dipende dalla propria volontà, né è in alcun modo programmabile, trovando fondamento in un diritto del lavoratore (si rinvia al sistema di tutele delineato dal d.lgs. 151/2001) che, per un determinato arco temporale, si tramuta in un vero e proprio obbligo normativo, indipendente dalla volontà delle parti (artt. 16 e 17 del d.lgs. 151/2001). In queste ipotesi lo stesso legislatore (art. 4 d.lgs. 151/2001), derogando espressamente al principio generale dell'assunzione a tempo indeterminato, permette l'attivazione di contratti a tempo o altre forme di lavoro flessibile per la sostituzione del lavoratore in congedo di maternità. Nella stessa direzione le regole generali poste per il pubblico impiego dalla contrattazione collettiva nazionale, cui l'art. 36 del d.lgs. 165/2001 rinvia la disciplina dei rapporti di lavoro flessibile nelle amministrazioni (all'interno del quadro delineato dalle leggi valide per le imprese: d.lgs. n. 368/2001, d.lgs. 267/2003, art. 4 d.lgs. 151/2001, etc.)."** la Corte prosegue affermando che **"l'applicazione diretta dell'art. 9 comma 28 del d.l. n. 78/2010, ai cui principi di riduzione gli enti locali devono comunque adeguarsi, rischia di porre in pericolo l'espletamento di funzioni fondamentali, oltre che apparire in contrasto con l'interpretazione letterale e costituzionalmente orientata della disposizione (alla luce dei principi enucleati dalla Consulta in svariate pronunce).** Di conseguenza, sulla scorta di quanto esposto sinora, e

¹⁰ Per il personale delle scuole materne vige l'art. 30, comma 10, del CCNL di comparto del 14/9/2000, ov'è previsto che: *"Nei casi di vacanza d'organico, di assenza degli insegnanti titolari per motivi di: salute maternità o per altre legittime cause, gli enti garantiscono attraverso l'istituto della supplenza o della sostituzione le condizioni standard del servizio ed il rapporto educatore bambino. Il personale che superi o che abbia superato le selezioni di accesso al posto di insegnante è idoneo a svolgere la funzione docente. Nei casi di vacanza d'organico o di assenza, a qualsiasi titolo ed anche di breve durata, del personale educativo, gli enti garantiscono le condizioni standard del servizio assicurando la sostituzione dello stesso. ..."*; per i nidi, il successivo art. 31, al comma 9, analogamente stabilisce: *"Nei casi di vacanza d'organico o di assenza, a qualsiasi titolo ed anche di breve durata, del personale educativo, gli enti garantiscono le condizioni standard del servizio assicurando la sostituzione dello stesso. ..."*.

anche alla luce del ragionamento argomentativo condotto nella delibera delle Sezioni Riunite n. 46 del 29 agosto 2011, ove il Comune debba procedere ad un'assunzione a tempo determinato o con altro rapporto di lavoro flessibile per l'urgente e indifferibile sostituzione di dipendente assente per maternità, appare possibile superare, nei limiti dell'insorta necessità, il tetto di spesa posto dall'art. 9 comma 28 del d.l. n. 78/2010, come modificato dall'art. 4 comma 102 della legge n. 183/2011."

Nota, poi, è la decisione del 24 maggio 2013 dalla Procura della Corte dei Conti Campania, con la quale è stata disposta l'archiviazione di una vertenza relativa ad assunzioni a tempo determinato di educatori e insegnanti di scuole materne, effettuate da un Ente Locale metropolitano, addirittura con superamento dei vincoli di incidenza massima (50%) della spesa complessiva per il personale sulla spesa corrente (art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008 e ss.mm.ii.), volte a garantire il funzionamento delle scuole dell'infanzia e degli asili nido comunali per l'anno scolastico 2012/2013. La Procura, che ha ritenuto non sussistenti i presupposti dell'azione di responsabilità, fa innanzitutto leva su quanto le Sezioni Riunite della stessa Corte, in sede di controllo, hanno affermato con la delibera n. 46/2011, la quale, per la Procura stessa, legittimerebbe deroghe alla categorica previsione sul rispetto dei limiti finanziari di spesa per il personale, purché la deroga sia supportata da ragioni di somma urgenza **ovvero dalla necessità di assolvere a funzioni fondamentali, infungibili ed essenziali**. La Corte, in particolare, rifacendosi agli orientamenti oramai consolidati espressi, non solo dalle Sezioni Riunite, ma anche dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 370/2003), nonché dalla Corte di Giustizia Europea (decisione Omega 14 Ott 2004 – causa C-36/02), giunge alla conclusione che le norme statali che fissano limiti di spesa per le regioni e gli enti locali, pur se afferenti all'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, *"non possono comprimere diritti infungibili e funzioni fondamentali, quali sono, appunto, quelli di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi di asilo nido e quelli di assistenza scolastica refezione"*.

Questa Amministrazione, comunque, anche là di là delle aperture interpretative appena segnalate, mantiene la sua spesa per lavoro flessibile all'interno della cornice finanziaria complessiva prevista dal legislatore, nel rispetto delle risolutive affermazioni della Corte Costituzionale e delle conformi indicazioni fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica, come più sopra rappresentato.

Il personale dirigente

Punto 23 – (Pagg. 288-291)

Irregolarità nelle procedure di sottoscrizione dei contratti decentrati per il personale dirigente

4.7 Il personale con qualifica dirigenziale

4.7.1 La contrattazione collettiva decentrata integrativa

In questo paragrafo della relazione ispettiva si riepilogano i principali contratti decentrati dell'area dirigenziale oggetto di verifica, relativamente ai quali sono evidenziate, in merito al controllo dell'organo di revisione, considerazioni analoghe a quelle già svolte per i fondi del personale del comparto. Relativamente al sostenuto mancato controllo "di merito", si fa richiamo a quanto già espresso nella parte di questo documento dedicata a quest'ultimo personale, con particolare riguardo alla revisione della disciplina di tale forma di controllo, intervenuta solo con l'ultima riforma del lavoro pubblico. In ogni caso, il controllo operato nell'anno 2010 è avvenuto sulla scorta della diffusa e dettagliata relazione illustrativa relativa ultimo contratto decentrato, la quale reca espressamente le motivazioni e le logiche che hanno supportato la sua formalizzazione, con le correlate risorse finanziarie, del che sarà meglio detto nel prosieguo della trattazione.

4.7.2 Il fondo per il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale

Nella prima parte di questo punto della relazione ispettiva si evidenzia come il fondo sarebbe stato costituito nel 2008, mentre il contratto del 2010 non recherebbe uno schema adeguato alla rappresentazione dello stesso; nelle successive annualità, poi, mancherebbero del tutto gli atti di costituzione del fondo stesso, nonché appositi contratti annuali di ripartizione delle risorse.

In merito, occorre considerare che **il fondo della dirigenza è un unico coacervo di risorse che, una volta costituito, mantiene la sua consistenza nel tempo**, **salve integrazioni obbligatorie dettate dai CCNL nel tempo intervenuti e altre integrazioni operate, nel rispetto dei medesimi CCNL, in sede decentrata (di cui *infra* si dirà).**

In particolare, il fondo ex art. 26 del CCNL del 1999 per la separata area dirigenziale, a differenza di quello del comparto, non è distinto in parte stabile e parte variabile, essendo destinato a remunerare le funzioni e le responsabilità dirigenziali secondo un modello retributivo che ripartisce le risorse in quote di posizione e di risultato, ove il risultato non trova finanziamento variabile annuale, bensì distribuzione di una quota dello stesso fondo, dedotta la spesa per le posizioni. La sua dinamica costitutiva, nella successione dei CCNL nel

tempo, ha visto quindi consolidarsi somme “indivise”, da distribuire ai dirigenti in servizio sulla scorta della graduazione delle posizioni da ricoprire. Non esiste una diretta proporzionalità tra fondo e numero delle posizioni, poiché il fondo è stato costituito originariamente su dati storici di spesa e di quantità di dirigenti in servizio, ma solo al fine di stabilire il primo importo complessivo dello stesso. In seguito, si è assistito alla sua “storicizzazione”, con successivi incrementi di carattere obbligatorio (miglioramenti stabiliti in sede di rinnovo periodico del CCNL e nuove funzioni trasferite a comuni e/o province), oppure discrezionale (massimamente, in presenza di incrementi stabili delle responsabilità e della complessità gestionale). In sostanza, il fondo – a regime – **remunera nel suo complesso tutte indistintamente le funzioni dirigenziali**, fatta salva la ripartizione sui singoli ruoli funzionali da effettuare secondo le regole del contratto (valori di posizione e loro graduazione, premi di risultato secondo valutazione).

Ciò premesso, si deve allora rilevare come, in seguito all’entrata in vigore del CCNL vigente, **l’Amministrazione abbia a suo tempo elaborato il conteggio originario di costituzione del fondo, ai sensi dell’art. 26 citato**, ciò che in sede ispettiva si ritiene di non rinvenire per gli anni successivi. La mancata rappresentazione del fondo nel contratto del 2010 non comporta che lo stesso non fosse stato calcolato e costituito a monte, **come da atti pregressi cui il fondo del 2010 fa espresso riferimento**. Nel 2010, in altre parole, non si è costituito il fondo perché già istituito precedentemente, ma se ne è riportata la consistenza nello schema allegato al CCDI dello stesso 2010, con le successive integrazioni previste dai CCNL biennali di rinnovo economico.

In realtà, come si vedrà nel prosieguo, è proprio in occasione del contratto del 2010 che si è assistito alla corretta ricognizione e rideterminazione del complesso delle risorse, con riferimento all’effettività delle funzioni e dei ruoli realmente attivati.

Del resto, la stessa ARAN ha avuto modo di affermare più volte che il fondo, una volta costituito, è imm modificabile, non esistendo alcuna norma contrattuale che imponga la riduzione del fondo, anche in presenza della “uscita” di dirigenti dalla dotazione organica della dirigenza (solo il D.L. n. 78/2010 impone la riduzione del fondo in proporzione alla diminuzione annua del personale in servizio, con decorrenza dal 2011). Chiarisce l’ARAN, **con apposite indicazioni interpretative** rinvenibili sul sito istituzionale della stessa, che, mentre il CCNL detta disposizioni per l’incremento del fondo (di cui oltre si dirà) in presenza dell’incremento degli organici dirigenziali e/o dell’accrescimento del grado di competenza e responsabilità dei dirigenti, **“non prevede, invece, simmetricamente, anche la possibilità di riduzione delle risorse stesse per l’ipotesi opposta di stabile soppressione di funzioni (e di posti) di qualifica dirigenziale”**. Ciò posto, l’ARAN prosegue affermando, in merito all’ipotesi di ridurre il fondo in presenza del calo dei dirigenti, che **“eventuali comportamenti in tal senso degli enti del comparto sarebbero sicuramente illegittimi, in quanto in contrasto con la disciplina contrattuale”** (ARAN All29).

La stessa Agenzia negoziale ha, poi, avuto modo di ulteriormente approfondire, confermandolo, tale orientamento applicativo (cfr. ARAN All96), specificando, tra l’altro, che **“come evidenziato nell’orientamento applicativo All29, non esiste alcuna regola contrattuale che, per il caso di riduzione o soppressione di funzioni e posti di qualifica dirigenziale, consente di derogare al principio della irriducibilità delle**

risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti ..., ciò – ovviamente – con riferimento alle risorse regolarmente stanziare. Sempre secondo espressa indicazione dell'ARAN, recata nel medesimo orientamento applicativo, **resta invece acquisito “un adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato in presenza di processi di riorganizzazione senza incrementi della dotazione organica che abbiano prodotto un effettivo accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza rispetto allo standard preesistente”**.

Il fondo, pertanto, risulta costituito, presso questa Amministrazione, sulla scorta di appositi atti, anche prima del provvedimento dell'anno 2008, il quale a sua volta si basa sulla pregressa costituzione dell'anno 2006. Negli anni successivi, il fondo ha trovato riconsiderazione prendendo le mosse da quella costituzione, come nel prosieguo si descriverà. È da ciò che occorre prendere le mosse per verificare l'adeguatezza delle risorse decentrate stanziare nel tempo.

Punto 24 – (Pagg. 291-306)

Illegittima quantificazione del fondo per la dirigenza

4.7.2.1 L'incremento di cui all'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99

La principale contestazione recata dalla relazione ispettiva attiene all'impiego dell'art. 26, comma 3, del CCNL del 1999, in merito alle integrazioni del fondo operate dall'Amministrazione a valere sulle proprie disponibilità di bilancio. Quest'ultima avrebbe proceduto in tal senso in assenza di motivazioni adeguate (non rappresentate negli atti di riferimento), nonché invertendo il procedimento, cioè pesando prima le posizioni istituite, per poi quantificare il fondo per mera sommatoria delle stesse.

In realtà, il CCNL dettò, originariamente, le regole di base per la prima costituzione del fondo (CCNL del 1996), per poi prevedere (CCNL del 1999) la facoltà di incremento di cui si tratta, con differenti regole contrattuali. Orbene, **non solo esiste senz'altro il computo del fondo secondo le regole predeterminate dal CCNL (il fondo del 2008 riepiloga tutte le originarie disposizioni di riferimento), ma nemmeno può dirsi che il riflesso finanziario aggiuntivo dell'opera di successiva nuova “pesatura” delle posizioni sia sempre e comunque illegittimo**. Lo sarebbe senz'altro, infatti, se il fondo fosse sempre stato alimentato, sin dall'inizio, con tale logica rovesciata, cosa che – lo si ribadisce – non è avvenuta. Viceversa, ove sussista il fondo originario, regolarmente costituito, **i successivi incrementi in sede decentrata ben possono (potevano) intervenire, ai sensi dello stesso dettato contrattuale, tenendo conto delle esigenze di alimentazione aggiuntiva del fondo stesso in rapporto al valore incrementale delle funzioni da svolgere**. L'art. 26 citato, infatti, specifica al comma 3 che “*In caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi*

esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza ..., gli enti ... valutano anche l'entità delle risorse necessarie per sostenere i maggiori oneri derivanti dalla rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali direttamente coinvolte nelle nuove attività e ne individuano la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio con conseguente adeguamento delle disponibilità del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato.” Come si vede, è lo stesso CCNL che prescrive di incrementare il fondo (originario) in presenza di fattori sopravvenuti, previa rimodulazione e nuova graduazione delle funzioni dirigenziali, ove – quindi – si codifica proprio quel principio che in sede ispettiva si afferma assente dall'ordinamento, cioè l'incremento del fondo previa (e sulla base di) pesatura (nuova) delle posizioni interessate.

Si tratta, allora, di verificare in concreto le motivazioni di aumento del fondo, sia per funzioni rivenienti dalla riforma del Titolo V della Costituzione e conseguenti atti di trasferimento e incremento delle funzioni presso gli enti locali, sia per fattori riorganizzativi e accrescitivi delle funzioni dirigenziali presso l'Ente, anche con riguardo – nel peculiare caso di specie – alla massima complessità delle strutture capitoline.

Non può non considerarsi, in merito, che il primo fondo della dirigenza di “era privatistica” è stato costituito, come si diceva, in applicazione delle norme del 1996 (art. 37 CCNL 10/4/1996); tale fondo originario era composto, di base, dalle sole retribuzioni del personale dirigenziale in servizio al 31 agosto 1993, cioè con unico riferimento alle funzioni coperte a quei tempi, ciò che lasciò fuori dal conteggio le posizioni allora scoperte. Gli incrementi succedutesi nel tempo, presso questa Amministrazione, sono sicuramente valse, pertanto, non solo a rivalutare il peso di funzioni sempre crescenti, ma anche a colmare l'ovvia insufficienza delle risorse originarie, poiché stanziate, in prima applicazione del CCNL del 1996, con riferimento ai soli dirigenti allora in servizio e sulla base delle (limitate) quantificazioni rivenienti dalle discipline di settore antecedenti alla prima riforma del lavoro pubblico, senza alcun (adeguato e sufficiente) finanziamento delle posizioni in quel momento prive di copertura.

Ne costituisce prova oggettiva la seguente considerazione: in relazione ispettiva, a conclusione del punto in parola, si afferma che sarebbe del tutto illegittimo l'intero finanziamento discrezionale del fondo attuato a tale titolo, per oltre 12.000.000 di € all'anno; ebbene, ove ciò fosse vero, le risorse complessivamente appostate nel fondo (nel 2010 circa 21.700.000 €, tra l'altro comprensive anche dei successivi incrementi dettati dagli ultimi CCNL) si ridurrebbero a poco più di 9.000.000 di €, cioè a quelle derivanti dalla sola applicazione delle regole “storiche” del fondo stabilite dai CCNL originari, compresa la retribuzione di risultato. Tolta la quota di risultato (15% del fondo), pari a € 1.350.000, resterebbero, per la retribuzione di posizione, appena € 7.650.000, i quali sarebbero sufficienti – con riferimento alle 336 posizioni esistenti in quell'anno – a pagare importi medi individuali pari circa alla metà di quello previsto quale massimo edittale ordinario (prima, cioè, dei pur legittimi superamenti dello stesso per strutture complesse, di cui infra si dirà) di € 45.102,87; in particolare, si avrebbe: $7.650.000 : 336 = 23.181,82$ € medi per posizione. Considerando l'esigenza di “pesare” le posizioni, poi,

alcune scenderebbero necessariamente al di sotto dei 20.000 €, ciò che appare oggettivamente impensabile per i livelli di responsabilità e complessità propri delle strutture dirigenziali della più grande città del Paese, anche in raffronto ai livelli retributivi, a volte superiori a quello massimo edittale, raggiunti da moltissimi altri Enti del comparto (altri comuni, province, CCIAA etc. ...).

Si noti, poi, che tale computo indicativo appare eseguito al lordo dei tagli successivamente imposti dalla legge in relazione alla graduale diminuzione del personale in servizio (art. 9, comma 2-*bis*, D.L. n. 78/2010), su cui si tornerà a breve, operati i quali il fondo della dirigenza, previamente ridotto a quell'importo come si vorrebbe in relazione ispettiva, basterebbe per erogare poco più del minimo edittale contrattualmente previsto per ciascuna posizione dirigenziale.

Il che, come ovvio, appare del tutto incongruo, non solo con riguardo all'evidenza strutturale e istituzionale della Capitale della Repubblica, ma anche con riferimento a un qualsiasi ente medio dotato della qualifica dirigenziale.

Ciò è sufficiente a dimostrare che la questione della consistenza del fondo, nel suo complesso, non può essere limitata a quanto formalmente rilevato in sede ispettiva, dovendo invece precedersi alla valutazione, sostanziale ed effettiva, dello sviluppo dell'ordinamento locale e, in particolare, di questa Amministrazione e della sua specialità istituzionale.

* * *

Con riferimento a quanto espresso, si deve quindi verificare detto sviluppo organizzativo, funzionale e istituzionale, onde poter valutare l'adeguatezza sostanziale dello stanziamento di cui si tratta.

Ciò richiede la rappresentazione dello scenario di riferimento non solo per l'arco temporale interessato dall'indagine contabile, ma anche per il periodo pregresso, caratterizzato da un importante sviluppo legislativo che ha significative ricadute, funzionali ed organizzative, sulla intera P.A. italiana, sull'ordinamento degli enti locali e, conseguentemente, anche sul Comune di Roma, oggi Roma Capitale.

L'evoluzione delle funzioni amministrative del Comune di Roma 1998-2013

Nell'arco temporale in esame si è gradualmente palesata l'inderogabile necessità di re-ingegnerizzare processi lavorativi e correlati segmenti organizzativi con riferimento ad interi settori funzionali, a seguito della incessante produzione e innovazione legislativa di quegli anni.

L'attività amministrativa dell'epoca è stata infatti contraddistinta e caratterizzata dal costante impegno tecnico-organizzativo richiesto, *in primis*, all'apparato dirigente dell'Ente per adeguare la macchina comunale ai dettami normativi che spingevano verso il decentramento amministrativo.

Infatti, lo sforzo di dare una prima e organica attuazione ai conferimenti statali operati con il D.Lgs. n. 112/1998 si innestava nel più ampio processo di devoluzione completato dalla riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, intervenuta con la L. Cost. n. 3/2001, che ha definito un rinnovato assetto

autonomistico della Repubblica, determinando un nuovo riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, nonché nuovi principi costituzionali per le competenze amministrative degli enti locali.

Vale dunque sottolineare come si imponesse, conseguentemente, una riconsiderazione del sistema complessivo dell'organizzazione e dell'attività amministrativa comunale, per giungere ad un pieno e coerente assolvimento delle funzioni assunte in attuazione dei nuovi principi costituzionali e in osservanza della pertinente legislazione regionale.

Per altro verso, dunque, il nuovo riparto di funzioni amministrative a favore degli enti locali provocava il contestuale obbligo di acquisire la giusta competenza tecnica idonea all'assolvimento delle stesse, generando l'esigenza di presidio e aggiornamento continuo delle modalità procedurali impartite dalla innovativa legislazione di settore.

Giova rammentare che il processo attuativo del conferimento di funzioni amministrative alle Regioni e, per ciò che qui interessa, agli Enti locali si è dipanato lungo il decennio successivo, tramite l'adozione delle conseguenti normative regionali e le regolamentazioni comunali concernenti le materie relative a:

1. sviluppo economico e attività produttive (artigianato, industria, sportello unico attività produttive, energia, commercio, fiere e mercati);
2. territorio, ambiente e infrastrutture (urbanistica, pianificazione territoriale e bellezze naturali, edilizia residenziale pubblica, catasto, servizi geotopografici e conservazione dei registri immobiliari, protezione della fauna e della flora, parchi e riserve naturali, inquinamento delle acque, inquinamento acustico, atmosferico ed elettromagnetico, gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, opere pubbliche, viabilità, trasporti, protezione civile);
3. servizi alla persona e alla comunità (servizi sociali, istruzione scolastica);
4. polizia amministrativa locale.

Vale a rappresentare l'accrescimento quantitativo e qualitativo delle funzioni comunali la citazione, a titolo esemplificativo, di alcuni degli interventi legislativi e delle conseguenti attività comunali di implementazione degli stessi.

Nel settore dello sviluppo economico assume un rilievo specifico l'istituzione, nel 1999, dello Sportello unico per le attività produttive (SUAP), che trova compiuta regolamentazione con la Deliberazione G.C. n. 644/2004, la cui attività è stata oggetto di successivi interventi modificativi e integrativi di adeguamento alla disciplina nazionale (da ultimo D.P.R. 160/2010 recante *"Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133"*).

Si rammenta inoltre che, con le leggi regionali n. 14/1999 e n. 17/1999, vengono attribuite ai comuni nuove competenze in tema di imprese artigiane, con la conseguente istituzione nell'anno 2002, presso la Struttura Dipartimentale deputata, dello "Sportello Albo Imprese Artigiane", la cui attività ha richiesto l'avvio di una sinergia virtuosa sia con la Camera di Commercio, attraverso il programma "info imprese", che con la

Regione Lazio, attraverso il collegamento con il sistema informatico (SIRIL) che integra e completa i dati delle imprese presenti nella Regione¹¹.

Appartiene al novero dei provvedimenti di esecuzione del D.Lgs. n. 112/1998 anche il D.P.C.M. del 21.03.2001, che ha attribuito ai Comuni la gestione delle attività di autorizzazione delle agenzie di affari ex art. 115 T.U.L.P.S., nonché delle attività di fochino e istruttore/direttore di tiro. Il trasferimento delle competenze è, peraltro, avvenuto senza attribuzione di nuove risorse umane ed economiche.

Nell'ambito di questo settore funzionale si rammenta, in particolare, che con L.R. n. 13/2007 la Regione Lazio, in deroga al regime ordinario vigente per gli altri comuni, ha attribuito al Comune di Roma funzioni ulteriori in materia di turismo, cui ha fatto seguito l'attivazione dello sportello unico per le attività ricettive (Regolamenti della Regione Lazio, 24 ottobre 2008 nn. 16, 17 e 18 e ss.mm.ii; D.P.R. n. 160/2010). La specificità della città di Roma in relazione ai flussi turistici ha assunto un rilievo tale da trovare definitivo riconoscimento nella disciplina attuativa dell'ordinamento di Roma Capitale, di cui si dirà in seguito.

Nell'ampio ambito relativo a territorio, ambiente e infrastrutture, oltre a tutte le ulteriori attività implementate, nel corso del decennio interessato, in materia di urbanistica (istituzione sportelli unici edilizia – art.5 D.P.R. n. 380/01, rilascio attestazione di idoneità alloggiativa – L. n. 40/1998, autorizzazione esercizio/realizzazione di strutture sanitarie – Legge Regione Lazio n. 4/2003; Regolamento Regione Lazio n. 2/2007; denunce di inizio attività (DIA) art. 22, comma 3, lett. a), del D.P.R. n. 380/01 e ss.mm.ii., ivi comprese le DIA di cui all'art. 6 della L.R. 21/2009 e ss.mm.ii. c.d. "Piano Casa"), si richiama, in particolare, l'adozione da parte della Giunta Comunale, a partire dal 1999, delle misure organizzative destinate ad assicurare in ambito comunale l'attuazione delle attività e degli interventi di previsione dei rischi, l'adozione di tutti i provvedimenti, compresi quelli relativi alla preparazione dell'emergenza, necessari ad assicurare i primi soccorsi in caso di eventi calamitosi in ambito comunale, la predisposizione dei piani comunali e/o intercomunali di emergenza. Si rammenta che, anche in questo caso, la materia rappresenta ambito nel quale la recente normativa ha riconosciuto funzioni aggiuntive a Roma Capitale.

Il decentramento amministrativo di funzioni ha investito in maniera importante l'ambito dei servizi sociali, a partire dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 8 novembre 2000, n. 328), la quale, stante la dimensione quali/quantitativa delle prestazioni offerte dal Comune di Roma, ha comportato una vera e propria "rivoluzione" della missione e dell'assetto organizzativo dei servizi sociali di questo Ente.

Si è trattato di una rivoluzione trasversale, che ha riguardato non soltanto i servizi gestiti dai Municipi, quali strutture di prossimità, ma anche le strutture centrali. Si pensi soltanto alle complesse procedure dettate dalla legge per: la redazione e realizzazione del Piano Regolatore Sociale cittadino e del piano di zona per la realizzazione degli interventi sociali e socio sanitari; la correlata programmazione, progettazione e gestione

¹¹ La competenza è cessata definitivamente il 15 aprile 2013, con l'attribuzione esclusiva dei procedimenti alla CCIAA di Roma; residuano, tuttavia, ad oggi, in capo allo Sportello medesimo, attribuzioni sugli accertamenti in merito alle domande presentate, espletati a mezzo del Corpo di Polizia Locale.

dei relativi progetti; la rendicontazione degli interventi e dei servizi su piattaforma regionale; l'accreditamento dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, da completare entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge.

In tale contesto, particolare impatto gestionale, per la delicatezza e l'elevata qualificazione necessaria, ha assunto, inoltre, il conferimento all'Ente di funzioni già attribuite alla Provincia, quali l'erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche, nonché delle attività assistenziali ai minori (L.R. n. 14/99, L.R. n. 40/01; Delib. G.C. n. 287/2002) e l'assistenza dei minori in stato di bisogno, abbandonati o esposti all'abbandono.

Al 2004 risale l'attribuzione alla competenza comunale delle funzioni preordinate alla gestione della figura giuridica dell'Amministratore di sostegno, come introdotta dalla L. n. 6/2004, mentre più recente è l'assunzione a livello comunale della competenza all'erogazione di prestazioni socio-assistenziali in favore di malati di SLA (Deliberazione n. 358/2013).

I riferimenti – puramente esemplificativi – sopra riportati valgono a far rilevare il ruolo sempre più strategico dei servizi sociali nell'ambito della complessiva interlocuzione di Roma Capitale con la propria comunità di riferimento, senza sottovalutare le importanti dinamiche demografiche e culturali che ne modificano costantemente e progressivamente la fisionomia e dettano esigenze sempre più avvertite di mediazione interculturale ad opera di figure specializzate (ad es., nel 2005 il Comune istituisce il registro pubblico del mediatore culturale) e l'attuazione di programmi e interventi finalizzati a favorire l'inserimento sociale e l'integrazione culturale degli stranieri residenti in Italia, ai sensi della normativa in materia di immigrazione, a partire dal Testo Unico delle leggi in materia di immigrazione (L. n. 189/2002).

E' appena il caso di segnalare come, sui carichi di lavoro sopportati da servizi di "prima linea", spesso di pronto intervento e persino h24 (es. l'istituzione della Sala Operativa Sociale del 2002), abbiano fortemente inciso i crescenti flussi migratori che hanno avuto come punto di riferimento la Capitale e che, a volte, hanno assunto la consistenza di vere e proprie emergenze sociali. Si pensi, inoltre, all'estrema difficoltà di affrontare in modo organico l'accoglienza e l'insediamento delle comunità cc.dd. nomadi.

Al riguardo, giova evidenziare in questa sede il peso esercitato sull'intera organizzazione amministrativa comunale dalle ingenti problematiche attinenti alla sicurezza e al degrado urbano, cui si è cercato di far fronte investendo il Corpo della Polizia Locale di Roma Capitale di ulteriori funzioni, in aggiunta ai numerosi compiti istituzionalmente attribuiti. Dal 2007 si è reso necessario programmare e pianificare un'operatività funzionale al raggiungimento di macro-obiettivi derivanti dai cd *"Patti per Roma Sicura"* del 2007, 2008 e 2011 e dall'approvazione del *"Pacchetto Sicurezza"* (*"Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica"* di cui al D.L. 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, nella L. 24 luglio 2008 n. 125 e D.M.I. del 5 agosto 2008 avente per oggetto *"Incolumità pubblica e sicurezza urbana: definizione e ambiti di applicazione"*), con il quale sono stati riconosciuti ai Sindaci poteri più incisivi nelle materie attinenti alla sicurezza e al degrado urbano.

All'interno di quanto previsto nei citati Patti per Roma Sicura si è avviato un percorso di progettazione di azioni volte ad assicurare sul territorio le migliori condizioni di tutela della sicurezza urbana e della pubblica

incolumità, da attuare a cura dello Stato in sinergia con i diversi livelli delle autonomie territoriali. Con la stipulazione del Secondo Patto per Roma Sicura, avvenuta il 29 luglio 2008, sono state avviate le basi organizzative per la realizzazione operativa di un sistema di sicurezza urbana integrata e sussidiaria. Nello specifico le azioni sono state finalizzate al contrasto dello sfruttamento della prostituzione, della vendita delle merci contraffatte e dell'abusivismo commerciale, dei traffici di stupefacenti e dell'abuso di superalcolici, della violazione delle norme anti infortunistiche, che coinvolgono l'intervento della gran parte delle strutture "finali" dell'Ente.

Il successivo III Patto Roma Sicura del 21 dicembre 2011, riprendendo i punti salienti già descritti nel precedente, ne ha ribadito gli obiettivi, ponendo attenzione in particolare all'impiego e al potenziamento delle forze disponibili, anche attraverso una strategia efficace sempre più incentrata sulla mappatura del rischio e sulla collaborazione sinergica tra i vari attori istituzionali (Prefettura, Regione, Provincia e Roma Capitale). In particolare, per quanto riguarda il coinvolgimento del Corpo, il III Patto per Roma Sicura ha previsto:

- il potenziamento della Sala Sistema Roma;
- l'incremento di sistemi di video sorveglianza sulla base della mappa del rischio;
- il potenziamento della Sala Operativa della Polizia Locale di Roma Capitale con tecnologie digitali interconnesse con la Sala Sistema Roma e realizzato attraverso il Sistema TETRA;
- la collaborazione con i coordinamenti interforze provinciali al fine di fornire ogni informazione potenzialmente utile all'azione investigativa per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali, per rendere più efficace l'aggressione ai patrimoni della criminalità organizzata.

Occorre anche rilevare che il Governo, con decreto legge n. 203/2005, convertito nella legge 2 dicembre 2005, n. 248, ha incentivato la partecipazione dei Comuni al contrasto dell'evasione ed elusione fiscale, ha destinato a loro favore una quota delle imposte o maggiori imposte accertate e incassate a seguito di segnalazioni trasmesse dallo stesso Ente all'Agenzia delle Entrate. A tal fine, la Giunta Capitolina, con Deliberazione n. 69 del 16 marzo 2012, ha dato vita a un gruppo di lavoro permanente interdipartimentale denominato "Coordinamento Controllo sul Territorio". Senza dubbio anche i servizi demografici sono stati investiti dall'impetuoso vento riformatore che ha "stressato" la P.A. a partire dai primi anni 2000. Ne ha risentito soprattutto il livello municipale, a seguito di due importanti riforme dell'anno 2000: l'entrata in vigore del nuovo ordinamento dello stato civile, di cui al D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396, e le disposizioni di semplificazione in materia di documentazione amministrativa contenute nel Testo Unico di cui al D.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445. Nel medio periodo esse si sono tradotte in una indubbia semplificazione dei processi per i cittadini, ma l'adeguamento da parte delle strutture deputate ha richiesto non soltanto interventi organizzativi, ma, altresì, un significativo sviluppo delle competenze professionali e delle connesse responsabilità amministrative, nell'immediato e a regime. Si rammentano, inoltre, ulteriori competenze attribuite a seguito di interventi legislativi, quali, ad esempio, l'autenticazione della firma sugli atti relativi alle dichiarazioni di compravendita dei beni mobili registrati, (D.L. n. 223/2006, convertito in L. n. 248/2006).

Anche i servizi demografici, poi, hanno dovuto fare i conti con le citate dinamiche di una immigrazione sempre più sostenuta. Dinamiche che nel prosieguo del decennio condurranno all'insorgere di patenti criticità, in particolare quando, a decorrere dal 1° gennaio 2007, Romania e Bulgaria diverranno membri dell'Unione Europea, con le conseguenti ricadute sulle iscrizioni anagrafiche e sul rilascio, anche nei confronti dei nuovi cittadini europei, di certificazioni (attestato di soggiorno) e documenti di identità (D.Lgs. n. 30/2007).

A titolo esemplificativo dell'impatto di tali riforme in termini di servizi erogati, a beneficio tanto dei cittadini romani quanto dei cittadini "neo-comunitari", si riportano di seguito alcuni dati riferiti al trimestre luglio-agosto-settembre 2007: sono state rilasciate 137.469 carte di identità, a fronte delle 124.707 del medesimo periodo nel 2006, con un incremento di 12.762, pari al 9.28%; tutti i Municipi hanno incrementato la propria "produzione", con punte massime nel VI (+1.486), I (+1.267), XIX (+1.136); sono stati rilasciati 343.864 certificati, a fronte dei 304.712 del 2006, 39.152 (cioè 12.8%) in più rispetto al 2006.

Non è fuori luogo precisare che, alle funzioni espressamente attribuite al comune, si associano ulteriori attività poste in essere da Roma Capitale in ragione della peculiarità che oggettivamente contraddistingue il suo tessuto socio-economico, ovvero di specifiche esigenze economico-finanziarie.

Si fa riferimento, sempre a titolo di esempio:

- all'Ufficio Tutela del Consumatore, istituito nel 2002 per garantire un servizio di consulenza in materia di tutela e salvaguardia dei diritti dei consumatori;
- al coordinamento delle iniziative per la prevenzione e lotta del fenomeno dell'usura, istituito con Deliberazione G.C. n. 17/2003;
- all'Ufficio Botteghe Storiche e Negozi storici di eccellenza, istituito, per l'attenzione posta alla tutela delle attività commerciali e artigianali radicatesi nel tempo sul territorio, quali elementi di identificazione culturale e sociale dello stesso (deliberazione del Consiglio Comunale n. 139/1997, aggiornata con la successiva deliberazione consiliare n. 130/2005 e integrata dalla recente deliberazione C.C. n. 10/2010); la regolamentazione suddetta ha anticipato la L.R. n. 31/2001 e successivo regolamento di attuazione, adottato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 723/2005;
- alla Tutela del Commercio e dell'Artigianato nella Città Storica; a far data dal 2003 (deliberazione del Consiglio Comunale n. 187/2003) l'Amministrazione Capitolina ha ritenuto necessario tutelare e riqualificare le attività artigianali e commerciali nell'ambito della "Città Storica", proprio al fine di garantire il mantenimento delle peculiarità del tessuto commerciale e artigianale delle aree centrali della città;
- alla istituzione nel 2010 del Dipartimento per la Razionalizzazione della Spesa, per l'attuazione di un modello gestionale centralizzato di razionalizzazione della spesa, mediante l'attivazione di una *governance* unitaria – e trasversale a tutte le strutture – in materia di acquisizione di beni e servizi.

L'*excursus* sopra descritto dimostra, con l'evidenza oggettiva dei fatti, la genesi e l'ampliamento di alcuni ambiti funzionali e attività gestionali progressivamente assunti dall'Ente, non solo in virtù di attribuzioni normative, ma anche al fine di rispondere alle esigenze emergenti dalla peculiare realtà di metropoli capitale.

Occorre, ancora, soffermarsi sulla peculiarità delle articolazioni di decentramento amministrativo di Roma Capitale. Al riguardo, il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), almeno per quanto riguarda Roma e le altre maggiori realtà urbane del Paese, stabilisce all'articolo 17, comma 5, che lo statuto dei comuni con popolazione superiore a 300.000 abitanti possa prevedere particolari e più accentuate forme di decentramento di funzioni e di autonomia organizzativa e funzionale, anche mediante il rinvio alla normativa applicabile ai comuni aventi uguale popolazione.

Occorre dire che il Comune di Roma, in stretta consonanza con il processo di redazione del TUEL, quale si andava delineando in quegli anni, ebbe ad anticipare gli esiti formali di tale processo, pervenendo, già con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 10 dell'8 febbraio 1999 (nuovo regolamento del decentramento amministrativo), a un ampio e complessivo riassetto funzionale delle circoscrizioni di decentramento.

Il compiuto allineamento alla summenzionata previsione del TUEL può dirsi sostanzialmente realizzato con le modifiche statutarie apportate con le deliberazioni del Consiglio Comunale n. 22/2001 e n. 10/2004, nonché con la deliberazione della Giunta Comunale n. 26/2001, con la quale venne approvato il regolamento sull'ordinamento degli uffici municipali.

Con le predette modifiche statutarie, proprio avvalendosi della facoltà prevista del TUEL, il Comune di Roma ha proceduto all'istituzione dei Municipi e ha conferito a essi autonomia amministrativa, finanziaria e gestionale, rafforzando ulteriormente la reciproca autonomia dei Consigli (con l'istituzione della figura del Presidente dell'organo assembleare) e delle Giunte (con l'attribuzione di un'effettiva potestà deliberativa) municipali.

Le cennate vicende hanno contribuito a porre in evidenza la pur ovvia constatazione che una Capitale dalle dimensioni metropolitane come Roma non può essere efficientemente governata entro il medesimo regime giuridico di un qualsiasi comune d'Italia.

Tale consapevolezza si è affermata solo in modo graduale e, ancor oggi, parziale. Così, ad esempio, il 26 settembre 2006, con ordinanza n. 3543, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha nominato il Sindaco di Roma Commissario delegato per l'attuazione degli interventi necessari a fronteggiare lo stato di emergenza determinato dalle complesse problematiche del traffico e della mobilità nella città di Roma. A tali provvedimenti, significativi ma episodici, non corrispondeva ancora, peraltro, la chiara cognizione della necessità di dotare la Capitale di un proprio peculiare ordinamento, che le garantisse effettivi margini di autonomia normativa, amministrativa e finanziaria. Questa più ampia visione, come è noto, ha cominciato a tradursi in concreta realtà soltanto con la legge 5 maggio 2009, n. 42 e con i successivi decreti legislativi attuativi (n. 156/2010, n. 61/2012, n. 51/2013), che hanno istituito il nuovo ente territoriale speciale di Roma Capitale, attribuendo allo stesso funzioni aggiuntive in materia di:

- concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali;

- sviluppo economico e sociale di Roma Capitale, con particolare riguardo al settore delle attività produttive e del turismo;
- sviluppo urbano e pianificazione territoriale;
- edilizia pubblica e privata;
- organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico e alla mobilità;
- protezione civile;
- ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'articolo 118, secondo comma, della Costituzione.

Espressione del nuovo *status* di Roma Capitale è lo Statuto adottato con Deliberazione A.C. n. 8/2013, corredato dalla nuova delimitazione territoriale dei Municipi, adottata con Deliberazione A.C. n. 11/2013.

L'organizzazione delle funzioni dirigenziali

Nel contempo, con la produzione regolamentare dell'Ente, si delineava il nuovo ruolo della dirigenza, in aderenza ai principi introdotti nell'ordinamento degli enti locali e sin dalla promulgazione delle cc.dd. "Leggi Bassanini", a partire dalla distinzione tra le funzioni di indirizzo e controllo e le funzioni di gestione, con il conseguente incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza.

Come può agevolmente desumersi dalle menzionate vicende ordinamentali e ben al di là della riforma che ha coinvolto in via generale le amministrazioni locali del Paese, negli anni interessati il Comune di Roma è stato fortemente impegnato, in tutta la sua struttura, centrale e decentrata, ad adeguare la propria azione amministrativa ai nuovi assetti funzionali e organizzativi postulati dall'evoluzione legislativa, statutaria e regolamentare.

Per supportare il processo innescato dall'aumento quali-quantitativo delle funzioni comunali e di quelle proprio di Roma Capitale sopra ricordate, nonché delle correlate responsabilità dirigenziali, l'amministrazione ha operato – nell'esercizio della propria autonomia, con gli strumenti contrattuali e organizzativi concessi dall'ordinamento giuridico, dando altresì piena attuazione alle prescrizioni dettate dalla c.d. "Riforma Brunetta" (L. n. 15/2009 e D.Lgs. n. 150/2009).

Sul fronte organizzativo, si è manifestata la necessità di pervenire a un nuovo assetto della macrostruttura comunale, dei ruoli e delle funzioni della dirigenza, al fine di garantire un razionale esercizio delle funzioni dell'Ente, superando la frammentazione delle aree funzionali di intervento, via via generatasi per l'effetto dell'ampliamento degli ambiti funzionali e delle attività gestionali rimesse alla competenza comunale. In tal senso, l'assetto progressivamente consolidatosi richiedeva misure di riqualificazione che lo rendessero idoneo ad affrontare le nuove priorità acquisite e i contesti complessi delineatisi, attraverso l'individuazione di sinergie tra strutture, secondo un modello di aggregazione funzionale. Con Deliberazione n. 261/2009, la Giunta comunale ha provveduto ad adottare il nuovo modello organizzativo della macrostruttura, nonché a ridefinire i ruoli e le funzioni della dirigenza, attraverso la modifica del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi. I criteri informativi che hanno governato tale processo si riassumono nella garanzia del

rispetto dei parametri di efficienza ed efficacia, nel superamento della frammentazione delle aree funzionali di intervento, nel contenimento dei costi di funzionamento della macchina amministrativa; le leve di intervento hanno mirato all'integrazione e al coordinamento funzionale, alla semplificazione dei procedimenti e alla responsabilizzazione della dirigenza.

Il nuovo assetto della macrostruttura, pertanto, ha operato la classificazione ordinamentale e programmatica delle funzioni dell'Ente e, allo stesso tempo, ha definito i ruoli direzionali su tre livelli organizzativi: Unità organizzativa, Direzione, Struttura. L'individuazione delle UU.OO. è avvenuta attraverso l'aggregazione delle attività e dei processi di lavoro precedentemente frammentati su più strutture dirigenziali, conseguendo una riduzione del numero complessivo delle UU.OO., cui corrisponde un livello di responsabilità caratterizzato da omogeneità. Analogamente è accaduto per le strutture, tramite l'aggregazione degli ambiti organizzativi, univocamente collegati alle funzioni istituzionali.

Insieme, per l'opportunità di individuare le competenze direzionali necessarie a presidiare il nuovo assetto, il provvedimento citato ha realizzato il riordino dei ruoli e delle responsabilità in capo ai tre livelli dirigenziali, declinandone compiutamente competenze e prerogative attribuite, in coerenza con l'evoluzione della normativa in materia di dirigenza.

* * *

Quanto esposto, seppur in via di esemplificazione di taluni dei principali ambiti interessati dallo sviluppo delle competenze e delle complessità organizzative e amministrative dell'Ente, **costituisce oggettiva motivazione anche per la progressiva implementazione delle risorse decentrate per l'area dirigenziale, contestate in sede ispettiva, la cui consistenza originaria, per le ragioni più sopra già esposte, non poteva in alcun modo sorreggere politiche retributive adeguate agli assetti dirigenziali che caratterizzano un simile – e unico nel Paese – assetto istituzionale e funzionale.** Il finanziamento aggiuntivo, gradualmente operato dall'Ente a fronte degli sviluppi di cui si è appena detto, appare quindi conforme ai principi recati dal CCNL, anche in relazione alla pesatura delle diverse posizioni, di cui meglio si dirà *sub* § 4.7.3.

In ogni caso, deve rilevarsi come l'Amministrazione, proprio con il CCDI del 2010, abbia comunque proceduto al complessivo riordino della materia, anche in compiuta attuazione degli obblighi di adeguamento delle discipline della dirigenza all'ultima riforma del lavoro (delibera G.C. n. 117/2010). In tale sede, infatti, è stato completamente revisionato ogni aspetto relativo, da un lato, alla quantificazione del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato e, dall'altro, alla graduazione degli incarichi e alla misurazione e valutazione dei risultati e delle prestazioni, anche ai fini del differenziato riconoscimento dei premi.

Più in particolare, sono stati regolati, in unico e coordinato contesto, tutti i principali aspetti della gestione dei rapporti dirigenziali, ivi compresa la consistenza del fondo. **Detto CCDI del 2010, infatti, ben lungi dal moltiplicare la spesa, produce viceversa la relativa consistente razionalizzazione, in riduzione. Il dato di consistenza del 2008, infatti, quale riportato nel CCDI medesimo del 2010, viene fatto oggetto di riordino complessivo, mediante la previa verifica dell'effettività delle consistenze organiche di**

referimento e della pregressa alimentazione discrezionale. Si legge, in particolare, nella prima parte del CCDI dedicata al fondo, quanto segue:

*“La rideterminazione del fondo avviene ponendo, a base del computo, le consistenze delle risorse già destinate, sino all’anno 2008, alla retribuzione delle posizioni dirigenziali “dotazionali” esistenti, in quanto previste e **attivate** nell’ambito della macrostruttura.*

In particolare, alla luce dei principi costitutivi previsti dal vigente CCNL dell’area dirigenziale, il referimento alle posizioni a suo tempo effettivamente attivate assicura la dovuta corrispondenza tra il complesso delle funzioni gestionali dell’Ente e le risorse necessarie a garantire la copertura di tutte le posizioni cui tali funzioni risultano distribuite in macrostruttura.

A tal fine, occorre considerare che:

- **la costituzione del fondo 2008 è avvenuta con referimento alle sole posizioni coperte con dirigenti assunti a tempo indeterminato;**
- *le risorse per i dirigenti assunti a tempo determinato o acquisiti in comando da altre amministrazioni sono state stanziare a parte, pur se riferite a posizioni “dotazionali”;*
- **risultavano, peraltro, finanziate anche posizioni dirigenziali prefigurate nello sviluppo della macrostruttura, ma non effettivamente attivate.**

Da ciò si deduce che le risorse stanziare nel fondo contrattuale non coprivano l’intero fabbisogno dell’organico dirigenziale dotazionale, in ragione del “congelamento” della quota del finanziamento, a parte effettuato, per la remunerazione dei dirigenti a contratto, ai sensi dell’art. 110, comma 3, del TUEL.

*Ciò posto – e tenuto conto, da un lato, dell’esigenza di definire il fondo a regime, con referimento a tutte le posizioni istituite ed effettivamente attivate, e, dall’altro, della necessità di assicurare la compiuta operatività del nuovo sistema di misurazione e valutazione previsto dalla riforma introdotta dal d.lgs. n. 150/2009, la quale impone di definire non meno di tre fasce di merito che coinvolgano e comparino l’intera dotazione dirigenziale – **si deve preliminarmente provvedere alla ricostruzione, senza maggiori oneri, del fondo esistente (approvato, da ultimo, per il 2008), mediante computo delle posizioni a suo tempo effettivamente attivate (e contestuale eliminazione di quelle non attivate), per poi procedere alla riconduzione delle risorse così risultanti nell’ambito di un fondo unico, di posizione e di risultato, comprensivo anche delle risorse a suo tempo congelate, corrispondenti a quelle stanziare fuori dal fondo per le posizioni ricoperte con dirigenti a contratto o acquisiti in comando.***

*Dalla ricognizione effettuata, **risultano 25 posizioni in eccesso** nella precedente macrostruttura, **per un taglio complessivo del fondo originario pari ad € 1.412.365,50** (al netto degli oneri riflessi a carico dell’ente).*

In seguito, vanno aggiunte le risorse obbligatoriamente e stabilmente previste dai CCNL per i bienni economici 2006/2007 e 2008/2009, sia di posizione che di risultato, così da ottenere il fondo a regime con decorrenza 1/1/2010, a valere anche per le successive annualità.”.

Lo stesso CCDI, quindi, si premura di assicurare la riconduzione, “**senza maggiori oneri**” e in unico coacervo di risorse, del finanziamento di tutte le posizioni dirigenziali, fino a quel tempo operato in via distinta per il personale di ruolo e per quello a tempo determinato o in comando; ciò, proprio in armonia con l'interpretazione offerta in sede ispettiva al § 4.7.2.4, la quale, anche sulla scorta di conforme parere ARAN, richiama la corretta necessità che tutte le funzioni dirigenziali siano finanziate sul fondo, in quanto dotazionali. In seno al CCDI, infatti, si rammenta che “**la costituzione del fondo 2008 è avvenuta con riferimento alle sole posizioni coperte con dirigenti assunti a tempo indeterminato**” e che, pur convogliandovi le risorse da tempo già stanziate per gli incarichi a termine e su comando, storicamente non finanziati nel fondo, **occorreva contestualmente ridurre l'importo complessivo del fondo stesso di una somma pari alle posizioni che non risultavano attivate, altrimenti foriera – questa sì – di un indebito raddoppio di spesa.**

L'importo originario del fondo, quale evidenziato nello schema del 2008 (**€ 19.106.781,42**), **veniva quindi stabilmente ridotto, a regime, di un importo di € 1.412.365,50 (25 posizioni tagliate)**, come evincibile dall'allegato A al CCDI 2010, mentre il finanziamento delle posizioni a termine non raddoppiava la spesa, limitandosi a essere rappresentato in unica soluzione nell'ambito del fondo, a fronte di tutte le posizioni istituite, peraltro dopo l'esecuzione del taglio, anche finanziario, di quelle 25 posizioni allora ancora esistenti e finanziate, in coerenza col processo di razionalizzazione attivato. Ciò proprio al fine di proteggere, per il futuro, le dinamiche di finanziamento delle retribuzioni dirigenziali, altrimenti soggette a potenziali fluttuazioni contrarie ai principi sopra ricordati di unicità del fondo.

Ma non basta. Il CCDI stesso del 2010 reca anche un'altra relevantissima disposizione, posta a presidio del razionale impiego delle risorse, rinvenibile nella parte rubricata “*Impiego del fondo e relativa distribuzione tra posizione e risultato*”, ove si legge: “*Occorre, pertanto, destinare alla retribuzione di risultato un unico ammontare di risorse, da distribuire assicurando che, alla fascia alta di merito, sia assicurata una quota delle stesse prevalente rispetto a ciascuna delle altre; l'ammontare complessivo delle risorse da destinare al risultato dovrà, quindi, corrispondere alla differenza tra l'ammontare complessivo del fondo e le risorse destinate al finanziamento di tutte le retribuzioni di posizione previste in macrostruttura. **Restano congelate, per ciascun anno di riferimento, le quote delle retribuzioni di posizione relative alle posizioni scoperte, ovvero coperte ad interim. ...***”. La scelta operata in sede decentrata, come si vede, è stata di non implementare le risorse destinate alla retribuzione di risultato con i residui di posizione derivanti da posizioni annualmente scoperte, ancorché coperte *ad interim*. Ciò ha determinato relevantissime economie annuali di spesa, data la scopertura di una parte dell'organico, poiché tali risorse (di posizione) non sono state aggiunte, nemmeno *una tantum*, ai fondi degli anni successivi. Ciò ha determinato – e determina a regime – ulteriori rilevanti economie annuali, che si aggiungono a quelle – pure consolidate – relative

all'estinzione del finanziamento, precedentemente sostenuto, delle 25 posizioni sopprese, rispetto alla consistenza del fondo 2008, come da seguente riepilogo:

	2010	2011	2012	2013
taglio a regime di 25 posizioni	1.412.365,50	1.412.365,50	1.412.365,50	1.412.365,50
economie annue per posizioni non stabilmente ricoperte	1.434.993,23	1.407.094,15	932.948,57	549.714,40
totali	2.847.358,73	2.819.459,65	2.345.314,07	1.962.079,90
totale 2010-2013	9.974.212,35			

Tali economie mostrano quindi, nel loro complesso, i positivi risultati dell'opera di razionalizzazione del fondo di cui si diceva in esordio, in riduzione rispetto alla spesa complessiva per la dirigenza sostenuta nel periodo pregresso. Nemmeno la spesa relativa agli incarichi a contratto, poi, può aver determinato qualsivoglia incremento di esposizione finanziaria, in quanto già storicamente sostenuta per le posizioni non coperte in origine, come tale solo confermata e convogliata, per il necessario controllo e contenimento complessivo, all'interno del fondo, originariamente nato per le posizioni effettivamente coperte a tempo indeterminato e poi tagliato, proprio col CCDI del 2010, in rapporto alle posizioni ivi previste ma non attivate.

* * *

È importante rilevare come le espone politiche di razionalizzazione della spesa per la dirigenza siano intervenute con effetto dall'anno 2010. **Dal successivo esercizio 2011, infatti, vige l'art. 9, comma 2-bis, del D.L. n. 78/2010, che ha ulteriormente inciso sulle consistenze delle risorse in parola.** S'intende sottolineare, cioè, come tali politiche di riduzione previste direttamente dalla legge non costituiscono il presupposto delle azioni poste in essere, autonomamente, dall'Ente, bensì **un ulteriore, sopravvenuto e relevantissimo meccanismo di riduzione del fondo che, nel caso di Roma Capitale, incide in modo risolutivo sugli andamenti di gestione delle risorse decentrate per la dirigenza.**

La norma, infatti, prevede che la percentuale di graduale e inevitabile riduzione dell'organico (il *turn over* è fortemente contingentato dalla legge) produca proporzionale e automatico effetto riduttivo delle risorse, peraltro con riferimento all'intera consistenza del fondo, che – per la dirigenza e a differenza di quanto accade per il personale del comparto – dovrebbe sempre essere in grado di remunerare, in via teorica, tutte le posizioni esistenti. Del che si trova espresso riscontro, del resto, anche nella circolare MEF/RGS/IGOP n. 12/2011, nella quale, al punto 3), si precisa che “*Con riferimento alla dirigenza, la riduzione va effettuata sul fondo al netto delle somme eventualmente da destinarsi alla remunerazione degli incarichi di reggenza degli uffici temporaneamente privi di titolare.*”, ciò a protezione dell'esigenza di assicurare comunque il dispiego della funzione dirigenziale, esclusiva e invocabile per legge.

Il fatto che, presso Roma Capitale, sussistano forti carenze di organico dirigenziale e che siano intervenute, in questi ultimi anni, numerosissime cessazioni di personale dirigenziale per collocamento in quiescenza, ha comportato un riflesso di ulteriore riduzione delle risorse decentrate, per la dirigenza medesima, di assoluto rilievo quantitativo, come rilevabile dallo schema che segue (il dato 2014 è stimato, data l'esigenza di procedere al taglio effettivo a consuntivo d'esercizio):

	2011	2012	2013	2014
dirigenti al 01/01/2010	320	320	320	320
dirigenti al 31/12/2010	292	292	292	292
media 2010	306	306	306	306
dirigenti al 01/01 dell'anno	289	271	267	231
dirigenti al 31/12 dell'anno	271	271	231	248
media di anno	280	271,00	249,00	239,50
differenza tra semisomme	26	35,00	57,00	66,50
differenza % tra semisomme	8,50	11,44	18,63	21,73
fondo 2010	€ 21.711.599,42	€ 21.711.599,42	€ 21.711.599,42	€ 21.711.599,42
di cui risultato	€ 2.814.199,42	€ 2.814.199,42	€ 2.814.199,42	€ 2.814.199,42
fondo posizioni da ridurre	€ 18.897.400,00	€ 18.897.400,00	€ 18.897.400,00	€ 18.897.400,00
taglio su posizioni	€ 1.605.661,44	€ 2.161.467,32	€ 3.520.103,92	€ 4.106.787,91
fondo posizioni ridotto	€ 17.291.738,56	€ 16.735.932,68	€ 15.377.296,08	€ 14.790.612,09
quota risultato	€ 2.814.199,42	€ 2.814.199,42	€ 2.814.199,42	€ 2.814.199,42
totale fondo con riduzione	€ 20.105.937,98	€ 19.550.132,10	€ 18.191.495,50	€ 17.604.811,51

Come si vede, le risorse decentrate di cui si tratta, in dipendenza sia degli interventi operati a suo tempo dall'Amministrazione, che dell'applicazione della norma di legge appena esaminata, hanno subito, dall'anno 2010, una riduzione superiore ai 4.000.000 di € (oggi comprensiva anche delle risorse destinate ai dirigenti a termine), senza considerare gli effetti di ulteriore risparmio che annualmente

si producono per effetto delle economie già descritte sulle posizioni non ricoperte, ai sensi del vigente CCDI.

Quindi, fermo quanto più sopra rappresentato in merito alle motivazioni che hanno indotto l'Ente, nel tempo, a incrementare la parte discrezionale del fondo, **deve comunque constatarsi come, a regime, il fondo stesso sia già stato notevolmente ridotto a consistenze assai più basse**, in prospettiva appena sufficienti, al netto della quota destinata al risultato, a sostenere le politiche retributive di posizione. Su queste, meglio si dirà nel § 4.7.3; in questa sede, conclusivamente, preme solo sottolineare che **il fondo si è comunque assestato a livelli di compiuta rispondenza all'effettività dell'organico dirigenziale, con una quota di integrazione decentrata oggi senz'altro inferiore, rispetto al passato, alla consistenza del fondo derivante dalla sola applicazione delle originarie norme costitutive recate dai CCNL di comparto (risalenti alla costituzione del primo fondo della dirigenza ai sensi del CCNL del 1996); consistenza originaria che, come si è già detto, corrispondeva, presso questa Amministrazione, alle sole posizioni a quel tempo ricoperte e agli importi retributivi individuali – assai esigui – antecedenti alla nuova e corrente disciplina contrattuale nazionale.**

Si ritiene, quindi, che il fondo della dirigenza – con salvezza di quanto infra si dirà negli appositi paragrafi – sia nel suo insieme conforme – a regime – alle norme di legge e di contratto.

4.7.2.2 Gli incrementi del fondo quantificati in proporzione al monte salari

In questo paragrafo è unicamente contestato il computo delle “basi imponibili” per il calcolo delle percentuali di incremento del fondo della dirigenza obbligatoriamente previste dai CCNL di rinnovo economico succedutisi nel tempo (art. 23, comma 3, del CCNL del 22.02.06, art. 4, comma 4, del CCNL del 14.05.07, art. 16, comma 4, del CCNL del 22.02.10 e art. 5, comma 4, del CCNL del 3.08.10). Il rilievo attiene all'indebito inserimento, in detto computo, anche delle quote di arretrati retributivi riferiti a precedenti annualità. Il rilievo appare fondato, in quanto tali somme, per mero errore materiale, non sono state scomutate dal coacervo di risorse annuali da prendere a riferimento (per sola competenza) per l'applicazione di dette disposizioni.

Il relativo eccesso di finanziamento deve quindi essere recuperato (si veda, in merito, quanto recato al § 4.7.2.5).

4.7.2.3 La riduzione di cui all'art. 1 del CCNL del 12.02.02

Il comma 3, let. e), dell'art. 1 in epigrafe aveva previsto, come ricordato in sede ispettiva, che dal 1/9/2001 una quota delle retribuzioni di posizione in godimento a quel tempo (€ 3.356,97) venisse destinata all'incremento delle retribuzioni tabellari, con corrispondente diminuzione del valore della posizione stessa. Il successivo comma 4, peraltro, disponeva contestualmente che *“Successivamente all'applicazione del precedente comma 3, lett. e), la determinazione dei valori economici della retribuzione di posizione continua*

ad essere effettuata ai sensi dell'art.27, comma 2, del CCNL del 23.12.1999.”. Tale ultima disposizione non consentiva, ovviamente, di ripristinare contestualmente il valore di posizione, poiché ciò avrebbe vanificato le politiche di finanziamento del tabellare, a valere sulle risorse allora disponibili per quel biennio economico 2000-2001.

Ciò non significava, peraltro, che le posizioni così rideterminate in riduzione non potessero più, nel tempo a venire, essere fatte oggetto di riconsiderazioni quantitative, in ordine alla successiva e possibile disponibilità di nuove risorse decentrate e a nuove esigenze di “pesatura” legate allo sviluppo organizzativo degli Enti. La stessa ARAN ha avuto occasione di esprimersi in tal senso, laddove – dopo aver correttamente precisato quanto sopra ricordato sul divieto di contestuali automatismi ripristinatori delle pregresse posizioni – ha affermato (parere All-21) che *“ogni ente, ... per poter eventualmente intervenire sulla rivalutazione della retribuzione dei propri dirigenti sia dopo il dicembre 1999, sia dopo la sottoscrizione definitiva della ipotesi di accordo in esame, non poteva e non potrà liberamente incrementare le risorse dell'art. 26, ma dovrà rispettare i vincoli posti della stessa disposizione contrattuale, aumentando il finanziamento solo nei casi espressamente consentiti, come ad esempio, per la attuazione dell'art. 43 della legge 449 (lett. b), per il recupero della RIA o del maturato economico (lett. e), per l'eventuale utilizzo dell'1,2% (comma 2), **per il finanziamento di nuovi servizi (comma 3)**. In sintesi solo dopo aver accertato la legittima disponibilità delle nuove risorse potranno essere applicati i criteri vigenti nell'ente per la determinazione dei valori delle singole funzioni dirigenziali ...”*.

Orbene, questa Amministrazione aveva proceduto, contrariamente a quanto affermato in sede ispettiva, alla decurtazione in parola, come rilevabile dal Conto Annuale 2010, per complessivi € 869.719. L'assenza di tale riduzione dall'anno 2011 è allora da riferirsi all'intervenuta messa a regime del nuovo CCDI 2010, di cui si è già detto, nel quale le risorse del fondo sono state complessivamente rideterminate e razionalizzate, con rilevanti risparmi di spesa complessiva (ben oltre quest'ultima somma), mentre hanno trovato contestuale nuova “pesatura”, in applicazione dei criteri ivi introdotti, le posizioni dirigenziali della nuova macro-struttura, in coerenza con quanto rappresentato in ordine al rilevante sviluppo delle funzioni istituzionali e dell'assetto organizzativo dell'Ente a regime.

Del resto, dall'applicazione della norma nazionale oggetto del presente paragrafo, erano già trascorsi, nel 2011, ben 10 anni, ciò che vale ad escludere che l'operazione di ristrutturazione dei livelli dirigenziali e delle relative politiche retributive possa essere intervenuta per eludere la disposizione medesima, a valere su quelle stesse risorse. Ed anzi, l'operazione recata dal CCDI del 2010 è intervenuta dopo l'avvento di altri 4 bienni economici di comparto, recanti nuove risorse decentrate (anche al di là del finanziamento aggiuntivo operato dall'Ente), con ciò escludendosi che l'incremento delle posizioni possa essere intervenuto – un decennio dopo – a valere su quelle stesse risorse, originariamente drenate dalla retribuzione di posizione per finanziare parte degli incrementi tabellari.

L'attuale consistenza del fondo, pertanto, come già rappresentata, è il risultato (già descritto) dei rilevanti interventi normativi e riorganizzativi, fatti oggetto di analisi nei precedenti paragrafi.

4.7.2.4 Le somme utilizzate per finanziare la retribuzione accessoria dei dirigenti a tempo determinato e dei comandati

Le contestazioni svolte in questo paragrafo trovano risposta nel complesso delle considerazioni svolte sotto il § 4.7.2.1, cui fa rimando in questa sede.

A ulteriore e maggior sostegno di quanto già riferito, peraltro, è anche opportuno ricordare, con riferimento al finanziamento della retribuzione dei dirigenti a termine, che il comma 3 dell'art. 110 del TUEL prevede – replicando l'art. 6, comma 4, della legge n. 127/1997, a sua volta integrativo dell'originario art. 51 della legge n. 142/1990 – che *“il trattamento economico e l'eventuale indennità ad personam sono definiti in stretta correlazione con il bilancio dell'ente e non vanno imputati al costo contrattuale e del personale”*. Tale disposizione **è stata superata solo dall'art. 76, comma 1, del D.L. n. 112/2008** (oggi trasfuso nel comma 557-bis dell'articolo unico della legge n. 296/2006 e ss.mm.ii.), **norma evidentemente innovativa e non interpretativa**, ove si legge che *“costituiscono spese di personale anche quelle sostenute per ... il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 ...”*. **Eventuali incrementi delle risorse decentrate per assunzioni di dirigenti ai sensi di detta norma, nel periodo antecedente a tale disposizione, potevano risultare del tutto legittimi ove non duplicativi di risorse per posizioni già finanziate**, sempre salvi gli incrementi dipendenti da fattori indipendenti dalla natura del contratto e dell'incarico, ove legati a processi di riorganizzazione ai sensi dell'art. 26, comma 3, del CCNL 1999, come più sopra già rappresentato.

4.7.2.5 La quantificazione del fondo: considerazioni conclusive

In esito a quanto sopra esposto sulla costituzione del fondo della dirigenza, è possibile concludere che la gestione delle relative risorse, nel periodo osservato, ha complessivamente risposto alle disposizioni di CCNL, anche in considerazione delle azioni di razionalizzazione e rideterminazione poste in essere, in autonomia da parte dell'Amministrazione, sin dal 2010, unitamente ai riflessi applicativi delle norme di legge che impongono, dall'anno 2011, la graduale riduzione dei fondi decentrati.

Le rilevanti economie conseguite, come evidenziate nell'apposito schema inserito nel § 4.7.2.1, oltre a porre in sicurezza la gestione delle risorse anche a regime, appaiono quantitativamente senz'altro sufficienti anche a compensare, per il periodo osservato, le somme indebitamente stanziati, quali quelle indicate nel § 4.7.2.2 (incrementi a valere su arretrati), nonché eventuali ulteriori *surplus* di finanziamento che dovessero emergere in corso di istruttoria sulla voce – pur ritenuta, da questa Amministrazione, correttamente gestita – di cui al § 4.7.2.3 (applicazione del CCNL 2000-2001).

Punto 25 – (Pagg. 307-308)

Corresponsione delle retribuzione di posizione in misura superiore a quella massima contrattualmente prevista, in assenza dei prescritti requisiti

4.7.3 Le somme spese per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato

In questo paragrafo, viene contestato il superamento del valore massimo edittale stabilito dal CCNL, in via ordinaria, per la retribuzione di posizione del personale con qualifica dirigenziale. Si sostiene, nella sostanza, che le “strutture complesse” sarebbero solo quelle deputate al coordinamento sovra-ordinato di altre strutture dirigenziali.

In realtà, l'art. 27, comma 5, del CCNL del 1999, come modificato dall'art. 24 del CCNL del 2006, stabilisce quanto segue: *“Gli enti del comparto, con strutture organizzative complesse approvate con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti, che dispongano delle relative risorse, possono superare il valore massimo della retribuzione di posizione ...”*. **Nessuna definizione di “struttura complessa” viene, quindi, offerta dalla norma, al quale, anzi, demanda all'autonomia determinativa e disciplinatoria di ciascun ente la previsione di cui si tratta.**

A ben vedere, ciò appare del tutto logico, poiché il concetto di complessità non può essere limitato al profilo formale della sovra-ordinazione, dato che – così opinando – qualsiasi Ente, anche di dimensioni ridotte, potrebbe stabilire importi retributivi molto alti (oltre il massimo ordinario previsto dal CCNL), solo prevedendo, anche strumentalmente, due livelli dirigenziali (apicale e sub-apicale).

Appare invece necessario – a parere di questa Amministrazione – verificare in concreto più profili organizzativi e funzionali, propri dell'Ente nel suo complesso, per poter valutare l'effettivo grado di complessità delle struttura, anche a prescindere dalla relativa (e pur possibile, ma non necessaria) interconnessione operativa.

Non possono non rilevare, allora, sia la dimensione territoriale, organizzativa e istituzionale dell'Amministrazione, sia il grado di diffusione e di concentrazione della funzione dirigenziale, potendo ben essere che il singolo Ente opti, nel legittimo esercizio della ripetuta autonomia organizzativa costituzionalmente e legislativamente garantita, per una quantificazione più o meno estesa dell'organico dirigenziale.

Orbene, è di tutta evidenza come l'organico dirigenziale di Roma Capitale (anche nella sua consistenza teorica) sia caratterizzato da un numero di unità assai contenuto, **in rapporto, da un lato, alla dimensione da gestire e, dall'altro, alle quantità di dipendenti e di processi da gestire**. Basti fare richiamo, anche in questa sede, al rapporto dirigenti/dipendenti già rappresentato nella tabella 8 di cui al § 4.1.1 del presente documento, dalla quale **emerge un carico gestionale medio degli organici assolutamente imparagonabile a quello di quasi tutte le altre realtà (non solo) locali del Paese**. È ciò che si appalesa, incontrovertibilmente, da quanto rilevato dalla Corte dei Conti, Sezione Autonomie, in sede di analisi dei

flussi di cassa 2011-2012-2013, formalizzata con la deliberazione n. 20/SEZAUT/2014/FRG, nella quale (pag. XVIII) si legge: “... *si evidenzia una distribuzione non uniforme del personale sul territorio nazionale, con punte di maggiore concentrazione nelle Regioni del Sud e in Sicilia. Ciò si riflette anche sul rapporto di incidenza tra dipendenti e dirigenti, in sé sintomatico della corretta organizzazione degli apparati amministrativi; mentre nel complesso delle Regioni l'incidenza è di un dirigente ogni 17 unità di personale, nei Comuni diventa di 1/60 e nelle Province di 1/40, con significative variazioni da Regione a Regione.*”. Non solo, quindi, i Comuni rivestono – in materia – il ruolo di amministrazioni più virtuose del comparto, ma **questa stessa Amministrazione, nonostante il fortissimo calo di personale già rappresentato a suo luogo, ancora oggi vanta un rapporto dirigenti/dipendenti – pari a 1/103 nel 2013 – enormemente migliore di quello medio dei Comuni,** senza contare le altre amministrazioni del comparto, dotate di una pesantissima incidenza di personale dirigenziale, sul personale non dirigente, assolutamente imparagonabile al dato della Capitale.

Beninteso, ciascuna amministrazione, nell'esercizio della richiamata sua autonomia determinativa, ben può prediligere scelte di maggior diffusione dei ruoli dirigenziali (fermi i limiti di legge, anche in termini di spesa), ma ciò si rifletterà, inevitabilmente, anche sulle conseguenti misure organizzative e retributive. Infatti, è del tutto ovvio che, a maggior ripartizione di compiti (su più posizioni), corrisponderà un minor valore medio delle retribuzione di posizione; viceversa, a fronte delle opposta opzione di contenimento numerico dell'organico dirigenziale, dovrà prodursi, da un lato, una fatale maggior incidenza di funzioni e responsabilità in capo a ogni singolo ruolo da rivestire e, dall'altro, un corrispettivo e adeguato riconoscimento economico di quelle stesse responsabilità.

Va da sé che la forte concentrazione di funzioni e responsabilità, in capo a pochi dirigenti (sempre in rapporto proporzionale, ovviamente, alle dimensioni dell'Ente), rende oggettivamente complessa qualsiasi struttura dirigenziale. Ne sia prova qualche esempio, tra i tanti possibili: il dirigente (unico) di Polizia Locale preposto a ciascun Gruppo Municipale si trova a governare l'organizzazione e la gestione di un apparato che serve territori enormemente più estesi di quelli propri di quasi tutti i comuni medio-grandi del Paese e una quantità di popolazione mediamente prossima ai 150.000 abitanti, senza contare i Municipi più estesi, che superano, a volte largamente, i 200.000 abitanti; altrettanto dicasi per i dirigenti di Unità Organizzativa preposti alle strutture dirigenziali municipali che gestiscono l'area tecnico-urbanistica e l'area dei servizi amministrativi e alla persona (sociale, nidi, materne, sportelli anagrafici, etc. ...), per la stessa estensione territoriale e la medesima quota di utenti e residenti.

Altrettanto accade, ovviamente, anche per le dirigenze centrali, sempre preposte, sostanzialmente, ad ambiti di assoluto e complesso rilievo organizzativo, gestionale e amministrativo, anche in termini di risorse strumentali e finanziarie assegnate.

L'assetto retributivo prescelto, anche a livello individuale, presso Roma Capitale risponde, quindi, a queste logiche di fondo, a fronte delle quali la complessità delle strutture appare insita nell'ontologia strutturale delle stesse. Al che forniscono coerente riscontro le politiche e i processi di verifica e riordino della macro-struttura posti in essere dall'Ente, con riguardo alle esigenze di costante adeguamento della stessa allo sviluppo delle

funzioni istituzionali di Roma Capitale, in armonia con i principi evincibili dalle disposizioni di legge, nel tempo intervenute, in tema di accorpamento, razionalizzazione e omogeneizzazione organizzativa delle articolazioni direzionali, cioè – sempre e comunque – nella direzione della riduzione e contestuale valorizzazione delle posizioni dirigenziali.

Nell'anno 2010, come si è già visto, si è portata a regime la prima razionalizzazione strutturale, mediante l'estinzione di 25 posizioni dirigenziali. Nel corso del 2013, la dotazione organica dell'area dirigenziale è poi stata diminuita di altre 20 unità, mentre è in corso l'istruttoria atta a definire, a regime, un assetto quantitativo ulteriormente ridotto, di oltre 40 unità, col fine di abbattere il *gap* esistente tra posizioni di diritto e posizioni effettivamente coperte, in sintonia col processo in atto di riduzione degli organici, anche dirigenziali. Tale obiettivo è altresì motivato, pur nel rispetto dei principi di effettività delle funzioni dirigenziali e di sostenibilità dei pesi quali-quantitativi dei compiti e delle materie proprie di ciascun ruolo direzionale, dall'esigenza di contenere il ricorso agli incarichi *ad interim*.

Ciò permetterà di completare il processo di razionalizzazione della macrostruttura e delle relative posizioni dirigenziali attive, secondo i principi di adeguatezza che devono presidiare costantemente il governo economico e finanziario della materia.

In tale quadro d'insieme, la valorizzazione economica delle ridotte posizioni dirigenziali risponde, quindi, a logiche di concentrazione e accorpamento delle funzioni che non possono non determinare una corrispondente valorizzazione dell'oggettiva e diffusa complessità dei ruoli, anche a superamento, peraltro assai contenuto, del limite retributivo individuale massimo, quale ordinariamente – ma derogabilmente – stabilito dal vigente CCNL dell'area della dirigenza del comparto.

Data l'esiguità del numero complessivo delle posizioni dirigenziali di Roma Capitale, letta in rapporto alla sua dimensione strutturale e alla relativa complessità istituzionale e amministrativa, tale da non essere proporzionalmente rinvenibile – come si è visto sulla scorta dei dati elaborati dalla magistratura contabile – in nessun'altra amministrazione, anche locale, del Paese, si ritiene che nessun danno possa arrecare all'Ente la determinazione dei livelli retributivi di posizione applicati nell'Ente, anche alle posizioni di Unità Organizzativa.

Punto 26 – (Pagg. 308-313)

Corresponsione di somme al personale dirigente in violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione

4.7.4 Il principio di onnicomprensività

In questo punto della relazione ispettiva trovano contestazione, sostanzialmente, due distinti canali di remunerazione del personale dirigenziale:

- a) gettoni e compensi per incarichi aggiuntivi;
- b) incarichi *ad interim*.

Quanto ad a)

In sede ispettiva si afferma che nessun compenso aggiuntivo potrebbe essere erogato, al personale dirigente, oltre a quelli specificamente previsti dalla legge e dal CCNL. Si fa richiamo, in particolare, all'art. 24, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001 e alle disposizioni di CCNL nel tempo intervenute.

In merito, deve farsi riferimento, in questa sede, a quanto già anticipato, per analogia di materia, al § 4.2.5 della presente relazione esplicativa, cui si fa quindi rimando per il dettaglio.

Occorre, peraltro, integrare le considerazioni già svolte con specifico riguardo alla disciplina contrattuale della dirigenza. Nello specifico, deve rilevarsi come le disposizioni vigenti non limitino la possibilità di erogare compensi aggiuntivi alle sole ipotesi riepilogate in relazione ispettiva (compensi per gli Avvocati e per la progettazione, diritti di rogito, recupero ICI e incentivi per la difesa dinnanzi alle commissioni tributarie), poiché l'art. 20 del CCNL della dirigenza del 22/2/2010, oltre a detti compensi, aggiunge, ai commi 4 e 5, quanto segue: *"4. Le somme risultanti dall'applicazione del principio dell'onnicomprendività del trattamento economico dei dirigenti, **riferite anche ai compensi per incarichi non connessi direttamente alla posizione dirigenziale attribuita**, integrano le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato ... 5. Le risorse di cui al comma 4, al lordo di tutti gli oneri riflessi assistenziali, previdenziali e fiscali, sono utilizzate per incrementare ... la retribuzione di risultato dei dirigenti, sulla base di **criteri volti a valorizzare, in via prioritaria ed in misura prevalente, quella dei dirigenti che hanno svolto i singoli incarichi**. I suddetti criteri sono definiti dall'Ente ..."*. Come si vede, sono incentivabili anche attività non connesse direttamente alla posizione dirigenziale, quali sono tutte quelle precedentemente elencate, evidentemente non tassative.

Orbene, la disciplina di Ente (anche in seno al CCDI del 2010) prevede i criteri ad essa demandati dalla suddetta disposizione contrattuale, prevedendo l'adeguamento del sistema retributivo allo sviluppo delle norme dettate dalla legge e dal contratto in materia di onnicomprensività retributiva, così assicurando un **equilibrato utilizzo delle risorse provenienti dall'esterno**. In particolare, la valutazione circa la riconducibilità dell'incarico e del relativo compenso al regime dell'onnicomprendività viene preventivamente effettuata dall'Ente ed è espressa nell'atto di conferimento oppure di designazione o, comunque, di nulla osta all'espletamento dell'incarico, ove conferito da soggetti terzi, pubblici o privati, su designazione dell'Ente.

Le somme risultanti dall'applicazione del principio dell'onnicomprendività del trattamento economico dei dirigenti integrano il fondo destinato al finanziamento del trattamento accessorio. È previsto che tali risorse, al lordo di tutti gli oneri riflessi assistenziali, previdenziali e fiscali, siano utilizzate per incrementare la retribuzione di risultato dei dirigenti, sulla base di criteri – come vuole il CCNL – volti a valorizzare, in via prioritaria ed in misura prevalente, quella dei dirigenti che svolgono i singoli incarichi.

A tal fine, una quota pari al 75% degli importi introitati viene assegnata al dirigente che svolge l'incarico, il restante 25% al fondo destinato a tutti i dirigenti soggetti a valutazione, comunque con un limite annuo di retribuzione aggiuntiva non superiore a € 35.000.

Ciò posto, e anche in seguito al riassetto disciplinatorio di cui si tratta, sono state emanate precise istruzioni e direttive, a tutte le articolazione dell'Ente, volte ad assicurare la compiuta attuazione del principio, in relazione alle attività comunque svolte dalla dirigenza, nell'ordinarietà dei compiti e degli incarichi assegnati, cioè all'interno degli ambiti di competenza e secondo i profili professionali di appartenenza, in quanto tali comunque esigibili ai sensi di legge e di contratto (commissioni di gara e di concorso, formazione interna del personale, etc.).

Inoltre, allo scopo di assicurare l'effettività del principio e della regolazione che lo sostiene, sono state attivate le dovute verifiche sulla concreta attuazione delle istruzioni emanate, anche alla luce delle ulteriori norme di legge, recentemente intervenute, che hanno compresso l'erogabilità di compensi correlati all'attribuzione di incarichi *ratione officii*, anche presso soggetti terzi partecipati.

Per quanto esposto, deve allora concludersi che gli incarichi, quando non riconducibili a detto principio di esigibilità delle mansioni, devono poter trovare giusto riconoscimento e remunerazione, posto che sia la stessa norma contrattuale, sopra già richiamata, ad affermare che “Le somme risultanti dall'applicazione del principio dell'onnicomprendività del trattamento economico dei dirigenti, riferite anche ai compensi per incarichi non connessi direttamente alla posizione dirigenziale attribuita, integrano le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato ...”, con ciò dimostrandosi, pertanto, che lo stesso CCNL presuppone proprio che l'applicazione del principio medesimo produce l'integrazione delle risorse di cui si tratta con somme aggiuntive e ulteriori rispetto a quelle ordinariamente previste sul fondo. E, a tale principio, l'Amministrazione si è formalmente adeguata, come appena ricordato.

Ciò premesso, appare evidente come le contestazioni ricevute, che vorrebbero illegittima qualsiasi remunerazione aggiuntiva della dirigenza, non possano trovare condivisione, risultando assente la concreta verifica degli oggetti degli incarichi svolti. I cc.dd. “gettoni di presenza”, infatti, al di là del titolo attribuito alla voce retributiva contestata, sono di norma riferiti ad attività correlate a processi amministrativi o tecnici svolti con il coinvolgimento di soggetti esterni all'ente e con canali di finanziamento da essi provenienti, ciò che esclude che tutti i compensi di cui si tratta determinino senz'altro esposizioni di spesa aggiuntiva a carico delle finanze pubbliche.

Ciò riguarda anche i compensi per collaudi, sempre contestati in questa sede, il cui costo è posto a carico di soggetti privati, titolari dell'obbligazione di costruire, a proprie spese, opere pubbliche da conferire in proprietà all'Ente in virtù di convenzioni per piani di lottizzazione, scomputo oneri su permessi di costruire (oneri di urbanizzazione) e simili.

Ne deriva che possibili casi di erogazioni irregolari dovrebbero essere fatti oggetto di specifica e dettagliata verifica, invece assente, inerente l'eventuale estraneità dei relativi incarichi al regime di remunerazione aggiuntiva comunque ammesso dal CCNL, come sopra evidenziato.

Quanto a b)

L'ulteriore assunto sugli incarichi *ad interim*, formalizzato in sede ispettiva, muove dalla presunta illegittimità della disposizione contrattuale decentrata, dettata per il personale dirigenziale, a cui questa Amministrazione ha fatto riferimento (art. 21 del CCDI del 4/08/2006), per avere esso contemplato la possibilità di una retribuzione di posizione (oltre a quella, eventuale, di risultato) in capo al dirigente cui sia affidato un incarico di tal genere.

L'assunto prede le mosse dalla interpretazione (assai restrittiva) dell'art 24 del D.Lgs. n. 165/2001, a norma del quale, in ottemperanza al principio della onnicomprensività retributiva in abito dirigenziale, il trattamento economico fissato dal contratto collettivo "*remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti*". Interpretazione, questa, dell'Aran (parere del 12/04/2002), ripresa dalla giurisprudenza della Corte dei Conti.

Invero, è la stessa Agenzia (cfr. Orientamenti applicativi All/72) a sottolineare come nel caso di incarichi *ad interim* la valorizzazione della retribuzione debba tenere conto della gravosità della situazione determinatasi in capo a ciascun dirigente per effetto dell'affidamento di più incarichi contemporaneamente. Così facendo, è la stessa Aran a riconoscere espressamente il peso, in termini di impegno temporale e professionale, che il doppio incarico inevitabilmente porta con sé. In tal modo, riconoscendo implicitamente, a parere di questa Amministrazione, la tipologia di retribuzione da incrementare. In altre parole, la "retribuzione di risultato", per definizione diretta ad apprezzare l'impegno realizzativo di ciascun dirigente, diviene titolo sotto il quale includere funzioni lavorative attinenti, invece, allo specifico incarico conferito, con il peso quali-quantitativo dei compiti e delle materie proprie di quel ruolo direzionale, definibile per sua natura, appunto, "di posizione". La retribuzione di risultato, infatti, non è destinata a remunerare l'esercizio quotidiano e costante delle attività correlate all'ufficio.

Il principio trova residenza, ancor prima che nella legge, nel dettato costituzionale, segnatamente all'art. 36, il quale esige proporzionalità retributiva in rapporto alla quantità (intesa come posizione ricoperta e relativo impegno temporale) e alla qualità (ovvero, risultati attesi e obiettivi di periodo) del lavoro. È allora del tutto evidente che il dirigente che riceve l'incarico *ad interim* è tenuto, anzitutto, ad assicurare la gestione ordinaria delle attività, mediante l'assunzione costante e quotidiana di ciascuna responsabilità propria dell'ufficio, sia essa a carattere amministrativo, contabile, etc. ..., a prescindere dall'esistenza o meno di un piano della *performance*, nonché dal conseguimento di specifici risultati.

Quello che viene indicato come "principio generale" dalla tesi ispettiva, dunque, deve essere perlomeno ridimensionato nella sua portata, stante, per di più, una pronuncia giurisprudenziale in argomento, di carattere lavoristico (come è, in effetti, la materia, a prescindere dalle implicazioni economiche che dalla stessa derivano) e non meramente contabile. Il Tribunale di Roma, Sez. Lavoro, con la sentenza n. 7940/2007, ha riconosciuto, infatti, la natura di retribuzione di posizione e non di risultato al compenso dovuto per le mansioni svolte sulla base di un incarico assegnato *ad interim*: "*Ne consegue l'illegittimità del contratto integrativo del 7.12.2004 e della delibera del 22.11.2004 nella parte in cui escludono che il*

conferimento del nuovo incarico dirigenziale non comporti modifica della retribuzione di posizione dovuta al nominato responsabile e la conseguente nullità della relativa clausola”.

I giudici del lavoro ritengono, dunque, illegittima la mancata graduazione della nuova funzione dirigenziale perché in violazione di norma di legge e di CCNL – nella specie del CCNL del 2000 (comparto sanità) e del D.Lgs. n. 229/1999 –, **essendo l’incremento retributivo diretto non a duplicare la retribuzione, ma a remunerare funzioni necessarie e ulteriori, altrimenti scoperte.**

Per di più, la casistica degli incarichi aggiuntivi può assumere, in concreto, una notevole varietà e, proprio per tale motivo, la questione non sempre è stata risolta univocamente in sede giurisdizionale: il principio di cui si tratta, infatti, pur trovando diffusissima applicazione, non sempre ha retto alla luce di approfondimenti intervenuti su ipotesi particolari.

La stessa Corte dei Conti, d'altronde, ha avuto modo di assolvere amministratori e dirigenti imputati di danno erariale per avere corrisposto compensi aggiuntivi a dirigenti pubblici, quando non ricorreva il carattere della obbligatorietà della prestazione. Tra le tante, a titolo esemplificativo, si ricorda la sentenza della Corte dei Conti, Sez. II, 27 giugno 1997, n. 91/A (già riportata al § 4.2.5), per la quale *“non è censurabile la corresponsione di compensi erogati dall’amministrazione regionale a favore di membri interni componenti di un’apposita commissione [...], poiché il principio dell’onnicomprendività del trattamento economico può e deve trovare limiti nei casi in cui l’attività dei dipendenti pubblici si svolge, come nel caso all’esame, oltre quella istituzionalmente prevista, nel presupposto di scelte discrezionali fatte dall’amministrazione “intuitu personae”, combinata con la facoltà da parte degli interessati di prestarvi o meno adesione”.*

Inoltre, non si comprende come tale integrazione retributiva di posizione, che risponde ad ovvi principi costituzionali di giusta retribuzione – come è stato specificato innanzi - possa costituire danno all'erario: **la retribuzione, infatti, trova capienza nel fondo di posizione e di risultato, portando con sé rilevanti risparmi, stante la mancata remunerazione nella sua totalità della retribuzione di posizione dell’incarico aggiuntivo.**

Concludendo, tutto ciò posto, si ritiene che ragionare *a contrario* significherebbe sostenere la gratuità dell’impegno dirigenziale *ad interim*, stante la natura solamente eventuale della retribuzione di risultato, a fronte, come si è detto, di attività e responsabilità a carattere quotidiano e costante richieste dalla natura stessa del ruolo direzionale che si ricopre, in aggravio, per di più, alla posizione dirigenziale principale.

Del resto, è lo stesso CCNL (art. 13 del CCNL 23/12/1999, modificando l'art. 22 del CCNL del 1996) a prescrivere che *“Gli enti attribuiscono ad ogni dirigente **uno degli incarichi istituiti secondo la disciplina dell’ordinamento vigente**”*; pertanto, le retribuzioni di posizione e di risultato ad esso correlare non possono che remunerare **quell’incarico**, non un altro. **Le prestazioni rese su altra posizione vacante non sono certamente esigibili in ragione del primo incarico**, unico a dover essere contrattualmente onorato dal dirigente, cui non si può pretendere di assegnare gratuitamente il lavoro che dovrebbe essere attribuito a un altro soggetto, pena la violazione del ricordato canone costituzionale di giusta e proporzionata retribuzione.

Deve poi aggiungersi come questa Amministrazione, con effetto dal CCDI del 2010, sia comunque intervenuta per contenere adeguatamente le politiche retributive di tali incarichi, **disponendo che, di norma, gli stessi siano retribuiti unicamente con la retribuzione di risultato dovuta, previa verifica dei risultati, per l'esercizio delle funzioni sulla posizione ricoperta *ad interim*, nonché limitando, in via espressamente derogatoria, l'erogazione di una percentuale aggiuntiva a titolo di retribuzione di posizione (25% dell'importo previsto per la posizione aggiuntiva) solo quando l'incarico ulteriore sia da svolgere all'esterno della struttura di appartenenza**; ciò, evidentemente, ritenendosi doveroso riconoscere l'importo aggiuntivo **solo a coloro chiamati a un impegno più gravoso dell'ordinario, per essere richiesto su attività tecnicamente e amministrativamente estranee all'ambito di ordinaria assegnazione**.

Per quanto sopra, anche alla luce della giurisprudenza del lavoro rammentata, si ritiene che la disciplina degli incarichi *ad interim* adottata da questa Amministrazione, anche in merito al relativo, circoscritto e parziale riflesso retributivo di posizione, appaia conforme ai principi e alle norme vigenti.

Punto 27 – (Pagg. 313-316)

Irregolarità nelle procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali a tempo determinato

4.7.5 Il conferimento degli incarichi dirigenziali

In questo paragrafo della relazione ispettiva si prendono in esame gli incarichi dirigenziali conferiti a contratto, ai sensi dell'art. 110 del D.Lgs. n. 267/2000.

Due sono i profili evidenziati:

- a) i limiti quantitativi degli incarichi;
- b) le modalità di selezione dei candidati.

Quanto ad a), non viene contestata all'Ente, in realtà, alcuna violazione. Le percentuali massime d'incarico previste dalla legge, anche nella fase di maggiore incertezza interpretativa che ha caratterizzato la materia, sono infatti sempre state rispettate dall'Amministrazione. Quest'ultima, al di là del divenire delle norme di legge (recentemente modificate, ancora una volta, in seno al D.L. n. 90/2014), si era comunque dotata – nell'arco di tempo oggetto della verifica ispettiva – di proprie norme di autoregolazione, che in relazione a limiti percentuali delle quantità di incarichi conferibili, rispetto al complesso della dotazione organica della dirigenza. In ogni caso, poi, l'Amministrazione stessa ha adeguato le proprie azioni, anche *in itinere*, agli interventi del legislatore, nel frattempo operati.

Quanto a b), invece, si sostiene, nella relazione ispettiva, che non sarebbe stata seguita una corretta procedura nell'individuazione dei soggetti da incaricare, per la constata assenza, in taluni atti verificati a campione, di apposite procedure selettive.

In merito, occorre evidenziare che, anche sul punto in parola, l'evoluzione normativa e interpretativa della materia è stata assai rilevante. In ogni caso, **questa Amministrazione ha sempre provveduto al conferimento di tali incarichi dirigenziali secondo quanto previsto dalla normativa, anche statutaria e regolamentare, vigente al momento dello svolgimento del procedimento di assunzione.**

In particolare, il Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e Servizi del Comune di Roma, inizialmente approvato con deliberazione GC n. 621 del 29 ottobre 2002 e ss.mm.ii., in conformità dell'art. 31, comma 5, del previgente Statuto Comunale, prevedeva, tra l'altro, all'art. 32, che *“la Giunta comunale autorizza, con propria deliberazione, l'assunzione di dirigenti o di dipendenti di alta specializzazione con contratto a tempo determinato, quando ne ravvisi la necessità in relazione a speciali funzioni da assolvere o alla carenza di profili professionali di adeguata specifica esperienza o competenza negli organici dell'Amministrazione, fermi restando i requisiti e le incompatibilità che l'ordinamento prevede per la qualifica da ricoprire.”*. Dunque, la motivazione del ricorso a dirigenti esterni a tempo determinato ex art. 110 TUEL era da rinvenire nella “necessità in relazione a speciali funzioni da assolvere” ovvero, alternativamente, nella “carenza di profili professionali di adeguata specifica esperienza o competenza negli organici dell'Amministrazione”.

Successivamente, a seguito dell'adozione del nuovo Regolamento approvato con deliberazione GC n. 261 del 7 agosto 2009 e ss.mm.ii. (quindi anche prima dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 150/2009, che ha esteso a tutte le pubbliche amministrazioni le norme recate dall'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001), si stabiliva, per la parte che interessa, che *“gli incarichi dirigenziali sono conferiti in relazione agli obiettivi indicati nel programma amministrativo ed in riferimento alle specifiche caratteristiche dell'incarico da ricoprire, tenuto conto delle risultanze curriculari secondo i seguenti criteri:*

- *attitudini alla direzione ed al coordinamento del lavoro dei propri collaboratori, con particolare riferimento ai profili motivazionali ed organizzativi ed alla gestione delle risorse finanziarie e professionali assegnate;*
- *risultati conseguiti in precedenti posizioni dirigenziali o nell'espletamento di funzioni dirigenziali per incarico dell'Amministrazione comunale o di altre Pubbliche amministrazioni;*
- *precedenti esperienze professionali che evidenzino la concreta idoneità ad esercitare le funzioni connesse all'incarico da ricoprire;*
- *studi compiuti e qualificazione culturale”.*

La regolazione degli incarichi dirigenziali a tempo determinato è stata, inoltre, operata distinguendo l'ambito dotazionale (art. 110, comma 1, TUEL) – per il quale gli incarichi sono finalizzati al presidio di funzioni fondamentali e di carattere strutturale ed ordinario, secondo quanto previsto dal citato Regolamento – dall'ambito extra-dotazionale (art. 110, comma 2, TUEL), riservato agli incarichi a contratto di supporto alle funzioni politico-amministrative, ovvero destinati a dare copertura ad esigenze progettuali e gestionali di scopo, come tali specifiche e circoscritte a determinati fabbisogni di periodo.

Ciò posto, occorre peraltro rilevare come nemmeno l'estensione applicativa dell'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001 a tutte le pubbliche amministrazioni – operata solo con l'art. 40, comma 1, let. f), del D.Lgs. n.

150/2009 – abbia risolto definitivamente le incertezze interpretative insorte in materia, essendo tale norma esclusivamente dedicata, per quanto qui interessa, alla sola definizione dei requisiti professionali e culturali che i soggetti da incaricare devono possedere, senza alcun riferimento al necessario previo esperimento di specifiche procedure selettive pubbliche.

Ciò ha determinato, nel tempo successivo all'entrata in vigore del D.Lgs. n. 150/09, il fiorire di interpretazioni di segno non sempre eguale, tra le quali anche pronunce per le quali l'art. 110 TUEL fornisce all'ente locale uno strumento per affidare incarichi di rilievo, fondati anche sull'*intuitus personae*. Tale norma, infatti, concerne l'affidamento di incarichi aventi carattere specifico e temporaneo, come tali limitati alla durata del mandato del Sindaco che li conferisce, risultano, tale fiduciarità (peraltro tecnica, in quanto comunque riferita al possesso dei requisiti di professionalità stabiliti dal ridetto art. 19), naturalmente correlata dalle temporaneità stessa del vincolo contrattuale individuale, destinato a esaurirsi – per l'appunto – con la scadenza del mandato elettivo (cfr., *ex plurimis*, Corte dei Conti – Sezione Regionale di Controllo per il Molise – deliberazione n.181 del 4 dicembre 2013).

Ciò che rilevava, allora, anche prima delle più recenti novelle normative (di cui *infra*), era il rispetto di quanto previsto dalla norma generale estesa anche agli enti locali, cioè il comma 6 del più volte rammentato art. 19 del D.Lgs. n. 165/2001, il quale, come si è già visto, si premura non di imporre una specifica procedura selettiva pubblica, bensì di assicurare che i soggetti incaricati siano in possesso delle qualità professionali e culturali adeguate a sostenere l'incarico da conferire, ciò che si rileva, come ovvio, dalle risultanze curriculari, sempre richieste e valutate dall'Ente.

Costituisce prova evidente della fondatezza della sopra esposta ricostruzione il fatto che il legislatore sia nuovamente intervenuto, solo nel 2014, per introdurre espressamente l'obbligo della previa procedura pubblica selettiva, ciò che è avvenuto con l'emanazione del D.L. n. 90/2014, il cui art. 11, comma 1, let. a), nel sostituire il testo del comma 1 dell'art. 110 di cui si tratta, così dispone: “*Fermi restando i requisiti richiesti per la qualifica da ricoprire, gli incarichi a contratto di cui al presente comma sono conferiti **previa selezione pubblica** volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico.*”.

Si noti che **la norma riguarda unicamente gli incarichi dotazionali**; il comma 2 dell'art. 110, infatti, non ha subito alcuna modifica, a comprova del fatto che **il legislatore ha inteso anche chiarire che tale nuovo obbligo di selezione riguarda, dall'entrata in vigore della nuova disposizione, i soli incarichi destinati allo svolgimento di compiti prettamente e ordinariamente gestionali**.

È rilevante sottolineare, allora, come Roma Capitale avesse comunque anticipato, in sede di autoregolazione, detta novella legislativa. Infatti, con l'ulteriore adozione del Regolamento di cui alla deliberazione GC n. 161 del 29 dicembre 2010 e ss.mm.ii., sulla premessa che “*La Giunta capitolina autorizza con propria deliberazione motivata, l'assunzione di dirigenti con contratto di lavoro a tempo determinato, quando ne ravvisi la necessità in relazione a speciali funzioni da assolvere e/o in relazione a specifici fabbisogni di carattere dotazionale o extra-dotazionale.*” (art. 35, comma 1), è stato stabilito che “Gli

incarichi di funzioni dirigenziali sono conferiti nel rispetto dei principi di pubblicità e trasparenza stabiliti dalla vigente normativa. A tal fine, l'Amministrazione rende conoscibili, mediante pubblicazione sul sito istituzionale, le posizioni disponibili nella macrostruttura, acquisendo le eventuali disponibilità dei Dirigenti interessati. Ove l'Amministrazione, nell'ambito delle esigenze assunzionali dell'area dirigenziale, intenda avvalersi dell'opportunità di valutare il ricorso a incarichi a contratto ai sensi dell'articolo 35, provvede a darvi pubblicità secondo le modalità di cui al precedente periodo, con riferimento alle suddette disponibilità dotazionali.” (art. 38, comma 1). **Conseguentemente, già da quel tempo, gli incarichi dirigenziali a tempo determinato, ex art. 110, comma 1, T.U.E.L., sono stati conferiti, da questa Amministrazione, previo avviso pubblico.**

Gli altri incarichi, antecedentemente conferiti dall'Ente, hanno comunque sempre rispettato le norme nel tempo in vigore, in ordine al possesso dei requisiti necessari per l'accesso a incarichi dirigenziali, sia di carattere professionale, che culturale.

4.7.6 L'incarico di Direttore Esecutivo

Nella relazione ispettiva è contestata l'istituzione e l'attivazione della figura del Direttore Esecutivo, quale prevista e disciplinata dall'art.13 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi dell'Ente. In sostanza, si sostiene che la stessa non potrebbe trovare residenza nell'ordinamento stesso, poiché *“del tutto atipica nel panorama degli enti locali, in quanto il D.Lgs. n. 267/2000 prevede, all'art. 108, esclusivamente la figura del Direttore Generale”*. I suoi compiti, poi, si sovrapporrebbero, almeno in parte, a quelli di altri dirigenti dell'Ente.

In realtà, tale funzione dirigenziale è stata istituita – come del resto rilevato in sede ispettiva – ai sensi dell'art. 110, comma 2, del medesimo decreto, **cioè al di fuori della struttura dotazionale deputata alla copertura dell'articolazione dirigenziale propriamente gestionale**, proprio nell'ambito – cioè – delle norme che il legislatore ha appositamente inserito, nell'ordinamento locale, **per consentire agli enti di attivare specifiche e peculiari figure dirigenziali, a sostegno di particolari esigenze organizzative e funzionali**. Ciò costituisce, in tutta evidenza, **espressione tipica – e codificata nel TUEL – dell'autonomia organizzativa degli enti locali, quale prevista dall'art. 117, comma 6, della Costituzione e dalle norme di legge di attuazione della riforma del Titolo V della Parte Seconda della stessa.**

L'atipicità sostenuta in sede ispettiva, quale possibile parametro di illegittimità della figura in parola, non può allora costituire, in sé, un'anomalia di sistema, poiché **tale atipicità degli incarichi dirigenziali extra-dotazionali è insita nella loro stessa natura**, ciò che appare dimostrato proprio dall'andamento interpretativo che caratterizza l'istituto (in relazione ispettiva si cita giurisprudenza al riguardo), secondo il quale – per l'appunto – tale modalità d'incarico non può trovare impiego per surrogare ordinariamente compiti normalmente gestionali, almeno quanto questi siano attribuiti a una struttura effettivamente coperta.

Conseguenza di tale assunto è che **tutti gli incarichi conferiti ai sensi di detto comma 2 dell'art. 110 citato sono caratterizzati da contenuti specifici e distintivi, che possono consistere nelle più variegate funzioni dirigenziali**, ovviamente in relazione alle assai diversificate realtà amministrative locali. **In caso contrario, la norma stessa verrebbe svuotata di qualsiasi possibile significato e utilità, essendo comunque ovvio che qualsiasi incarico attribuito ai sensi della stessa – seguendo l'impostazione recata in relazione ispettiva – risulterebbe tacciabile della sostenuta atipicità.**

Ciò che rileva, quindi, non è la tipicità o meno della figura, come si è visto connaturata alla *ratio* stessa della disposizione, bensì gli oggetti, la finalità e i contenuti che alla stessa sono assegnati, nel quadro funzionale in cui ha trovato istituzione, con norme interne adottate nell'esercizio della potestà di autonormazione riconosciuta, in materia di organici e organizzazione, alle autonomie locali.

Né può rilevare, a parere dell'Amministrazione, che detta figura svolga funzioni centrali piuttosto che "verticalizzate" su specifiche aree di attività, poiché anche tale scelta organizzativa attiene all'esercizio di quella stessa autonomia disciplinatoria.

Orbene, la figura di cui si tratta non rappresenta duplicazione, nemmeno parziale, di funzioni gestionali tipiche della dirigenza dell'Ente, poiché le sue rilevanti, autonome e specifiche finalità appaiono circoscritte a compiti centrali di complessiva analisi, supervisione e coordinamento di materie e processi che, pur afferenti ad ambiti ricadenti, quanto alla gestione ordinaria, in specifiche strutture dell'Ente, **richiedono il costante monitoraggio unitario e la continua analisi sui riflessi attuativi dei piani esecutivi**, con una visione strettamente legata alla programmazione e, quindi, **al continuo controllo della gestione**, non a caso attribuito alla funzione in parola. Ciò, proprio al fine di fornire costante supporto alle funzioni di direzione complessiva dell'Ente, **il quale, date le massime dimensioni che lo caratterizzano, non può che richiedere un'adeguata distribuzione delle funzioni centrali che assicuri immediatezza di diagnosi e di risposta sulle dinamiche e sul divenire delle attività.** È in tal senso che deve trovare lettura, in combinato disposto con le restanti disposizioni della norma, il comma 5 del ridetto art. 13, ove si specifica che il Direttore Esecutivo *"verifica costantemente, mediante il controllo di gestione, l'andamento attuativo degli obiettivi che la struttura comunale è chiamata a realizzare e riferisce, in seno al Comitato di Direzione, sulle risultanze del controllo stesso **per ogni conseguente valutazione ed eventuale intervento correttivo**".* Come si vede, ben lungi dal sostituirsi nella gestione di attività proprie di altre strutture, tale figura assume funzioni strumentali al governo complessivo della macchina amministrativa, partecipando, nel pieno rispetto delle funzioni riservate al Segretario Generale e alla Direzione Generale, ai compiti di analisi, istruttoria, monitoraggio e controllo delle attività di alta amministrazione dell'Ente.

Tale scelta, ovviamente, costituisce una delle possibili soluzioni organizzative e disciplinarie delle complessissime funzioni organizzative e direzionali che una città metropolitana deve comunque assicurare. Non per questo, peraltro, può essere ritenuta presuntivamente priva di logica e sostenibilità, anche giuridica, così come nel caso si optasse per un diverso e pur legittimo assetto direzionale extra-dotazionale, ammesso dall'ordinamento, con differenti ruoli di *staff*, studio e programmazione, comunque oggettivamente essenziali – al di là di ogni loro possibile, diversa e legittima configurazione in applicazione dell'autonomia

organizzativa di cui si tratta – per assicurare la gestione dei processi programmatori, pianificatori e attuativi di una realtà così grande e complessa. In tale chiave di lettura, **l'investimento operato su un unico dirigente fuori dotazione organica, come qualsiasi altro possibile entro i limiti numerici e di spesa ammessi per tale forma d'incarico (comunque pienamente rispettati dall'Ente), appare conforme alle norme di legge, anche finanziarie, quale espressione di quella stessa autonomia.**

Anche le altre specifiche competenze del Direttore Esecutivo, poi, non costituiscono duplicazione di compiti gestionali attribuiti ad altre strutture, poiché le funzioni di cura delle attività di finanziamento e di sviluppo economico, nonché dei piani di investimento e di valorizzazione del patrimonio comunale, sono da leggere, ovviamente, nel più ampio quadro di attribuzioni della figura medesima, in termini cioè di analisi centrale e strategica delle opportunità di governo delle risorse e dei processi, gestionalmente distribuiti su numerose strutture dirigenziali (Ragioneria Generale, Patrimonio, Entrate, Gruppo Roma Capitale, etc. ...), ma bisognosi di costante visione istruttoria e di verifica unitaria, da assicurare proprio in seno al Comitato di Direzione, quale collegio centrale di preposizione a tali fondamentali funzioni complessive.

Il Ragioniere Generale

Il Direttore del Dipartimento
Organizzazione e Risorse umane