

CAPITOLO III

IL PATTO DI STABILITÀ

3.1 Introduzione

Roma Capitale, in base a quanto disposto dall'art. 18, commi 4-*quater* e 4-*quinqies*, della Legge n. 2/2009, non è stata assoggettata al Patto di stabilità per gli anni 2008, 2009 e 2010. Il primo anno, rientrante nel periodo oggetto del presente controllo, in cui è stata assoggettata alle limitazioni previste dal Patto di stabilità è stato l'anno 2011.

Per tale ragione, verranno di seguito esaminate le modalità con cui l'ente ha garantito il raggiungimento degli obiettivi fissati.

3.2 Il rispetto del Patto di stabilità 2011

Roma Capitale, in virtù della specificità di capitale della Repubblica, ha beneficiato della possibilità prevista dall'art. 1, comma 112, della Legge n. 220/2010 di concordare con il Ministero dell'economia e delle finanze le modalità di conseguimento degli obiettivi previsti ai fini del Patto di stabilità.

Di seguito vengono riepilogati i dati riferiti all'anno 2011, così come riportati nella Relazione sul rendiconto della gestione redatta dal Collegio dei Revisori (allegato n. 36) ed allegata alla Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 39 del 7.08.12, con cui è stato approvato il rendiconto 2011.

SALDO FINANZIARIO 2011 (competenza mista)		Importi dichiarati
EFN	Entrate finali (al netto delle esclusioni normative)	4.671.915
SFN	Spese finali (al netto delle esclusioni normative)	4.892.351
SFIN 11	Risultato netto	-220.436
OB	Saldo obiettivo finanziario	123.542
REGV	Patto regionale verticale	33.567
REGO	Patto regionale orizzontale	16.433
COMM	Disponibilità concessa dal Commissario straordinario	300.000
OB1	Saldo obiettivo rideterminato (OB-REGV-REGO-COMM)	-226.458
OB1-SFIN11	Differenza Saldo - Obiettivo	6.022

Come rilevabile dalla tabella precedente, Roma Capitale ha rispettato gli obiettivi riferiti al Patto di stabilità con un margine di € 6.022.000.

Occorre però rilevare come nell'anno 2011, come già evidenziato al paragrafo 2.2, l'ente si sia accollato un mutuo contratto dall'ATAC per il finanziamento del piano investimenti 2005 - 2011, piano programmato ma sostanzialmente mai realizzato. Il valore residuo di tale mutuo era pari ad € 152 milioni.

Si ricorda che, in esecuzione della Delibera di Consiglio Comunale n. 36/2009, è stata costituita la società Roma Patrimonio S.r.l. mediante scissione parziale del patrimonio di ATAC S.p.A., consistente nel così detto "progetto parcheggi", nel mutuo passivo di originari € 160.000.000,00 contratto con la Cassa Depositi e Prestiti e dell'intera partecipazione detenuta in ATAC Patrimonio S.r.l.. L'intero capitale della neo costituita Roma Patrimonio S.r.l. è stato trasferito al Comune di Roma.

L'operazione di scissione, che ha portato alla costituzione di Roma Patrimonio, ha determinato una riduzione del patrimonio netto di ATAC di 249,3 milioni di euro, come riportato a pag. 70 della relazione sulla gestione allegata al bilancio 2009 di ATAC (allegato n. 37).

L'operazione è stata posta in essere con atto a rogito Notaio Marco Papi datato 21.12.09.

L'assegnazione al Comune di Roma delle azioni della Roma Patrimonio S.r.l. ha comportato la riduzione delle garanzie patrimoniali di ATAC S.p.A. che, in considerazione delle perdite d'esercizio fatte registrare nel corso dell'anno 2010, ha determinato una perdita tale da ridurre il capitale sociale al di sotto del limite previsto dall'art. 2446 del Codice civile.

Contestualmente, quindi, il Consiglio Comunale ha autorizzato il conferimento di materiale rotabile (47 treni CAF) acquistato dal Comune di Roma in ATAC e la sottoscrizione di un aumento di capitale per un pari valore, ricapitalizzando così la società. L'importo del conferimento, così come quantificato nella relazione peritale redatta dall'Arch. Alfredo Morellini, è stato pari ad € 290.700.000,00¹¹.

Con successiva Delibera dell'Assemblea Capitolina n. 38 del 21-22 giugno 2011, al fine di ricostituire la posizione patrimoniale di ATAC S.p.A., è stato deliberato di trasferire nuovamente ad ATAC S.p.A. la partecipazione in ATAC Patrimonio S.r.l. che era stata trasferita a Roma Patrimonio S.r.l., deliberando contestualmente la messa in liquidazione della Roma Patrimonio S.r.l. e l'accollo da parte di Roma Capitale del mutuo in essere con la Cassa Depositi e Prestiti che era stato trasferito a quest'ultima da ATAC S.p.A. unitamente alla partecipazione in ATAC Patrimonio S.r.l..

Il patrimonio netto di ATAC Patrimonio, la cui partecipazione che viene ritrasferita ad ATAC è indicato in 454 milioni di euro nella relazione sulla gestione dell'anno 2010 di ATAC¹², mentre il mutuo passivo di 160 milioni di euro è stato accollato da Roma Capitale.

In sostanza, a distanza di circa 1 anno e mezzo dall'operazione di scissione, ATAC S.p.A. è rientrata in possesso degli *asset* positivi che aveva conferito in Roma Patrimonio S.r.l., mentre il mutuo contratto con la Cassa Depositi e Prestiti è stato

¹¹ Nel bilancio ATAC 2011 il valore del conferimento dei 47 treni è indicato in € 283.320.344.

¹² Nel bilancio ATAC 2011 il valore del conferimento della partecipazione ATAC Patrimonio è indicato in € 414.560.000, al netto della distribuzione di riserve disponibili deliberata in data 23.12.11 per € 40.000.000.

oggetto di accollo da parte di Roma Capitale. Sommando alla riduzione di patrimonio di ATAC registrata nell'anno 2009, pari a 249,3 milioni di euro, l'importo del mutuo accollato da Roma Capitale, pari a 160 milioni di euro, si ottiene un risultato di 409,3 milioni di euro, sostanzialmente identico al valore di 414,5 milioni di euro dell'incremento patrimoniale netto registrato da ATAC nell'anno 2011.

Al momento in cui sono stati ritrasferiti gli *asset* positivi ad ATAC S.p.A., ovvero nel mese di giugno 2011, la società versava in una difficile situazione finanziaria, avendo prodotto nell'anno 2010 perdite per € 319.109.626,00, configurando la situazione prevista dall'art. 2447 del Codice civile.

Nella sostanza, quindi, l'accollo del mutuo da parte di Roma Capitale, con le modalità già descritte, è assimilabile ad una operazione di ricapitalizzazione.

Infatti, far uscire dal bilancio dell'ATAC attività e passività, ivi compreso il mutuo contratto con la Cassa Depositi e Prestiti, per poi farvi rientrare le medesime poste patrimoniali, fatta eccezione per il mutuo, ha determinato un miglioramento della situazione patrimoniale della società che ha evitato di dover ricorrere alla ricapitalizzazione.

Il medesimo risultato si sarebbe ottenuto se Roma Capitale avesse ricapitalizzato la società, provvedendo a coprire le perdite pregresse, e la società avesse poi estinto il mutuo.

Una simile operazione ha determinato, in capo all'ente, che la spesa necessaria alla ricapitalizzazione, pari ad € 136.000.000,00, che avrebbe dovuto essere allocata al Titolo I della spesa – Oneri straordinari, sia stata invece allocata nel Titolo III – Rimborso mutui e prestiti (Voce 3010303), non essendo così rilevata ai fini del patto di stabilità.

Tenendo conto dell'onere sostenuto dall'ente per l'estinzione del mutuo contratto dall'ATAC con la Cassa Depositi e Prestiti, Roma Capitale non avrebbe rispettato gli obiettivi imposti dal Patto di stabilità per € 129.987.000, così come rilevabile dalla seguente tabella.

SALDO FINANZIARIO 2011 (competenza mista)		Importi dichiarati
EFN	Entrate finali (al netto delle esclusioni normative)	4.671.915
SFN	Spese finali dichiarate (al netto delle esclusioni normative)	4.892.351
	Oneri estinzione mutuo	136.000
SFN	Spese finali rettificata (al netto delle esclusioni normative)	5.028.351
SFIN.11	Risultato netto	-356.436
OB	Saldo obiettivo finanziario	123.542
REGV	Patto regionale verticale	33.567
REGO	Patto regionale orizzontale	16.433
COMM	Disponibilità concessa dal Commissario straordinario	300.000
OB1	Saldo obiettivo rideterminato (OB-REGV-REGO-COMM)	-226.458
OB1-SFIN11	Differenza Saldo – Obiettivo	-129.978

La Ragioneria Generale dello Stato, nella circolare n. 5/2012, ha specificato che *“In generale, si configura una fattispecie elusiva del patto di stabilità interno ogni qualvolta siano attuati comportamenti che, pur legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica. ... L’elusione delle regole del patto di stabilità interno realizzata attraverso l’utilizzo dello strumento societario, si configura, ad esempio, quando spese valide ai fini del patto sono poste al di fuori del perimetro del bilancio dell’ente per trovare evidenza in quello delle società da esso partecipate e create con l’evidente fine di aggirare i vincoli del patto medesimo”*.

In questo caso l’ente non ha posto al di fuori del proprio bilancio delle spese rilevanti ai fini del Patto di stabilità, ma, attraverso il passaggio di cespiti tra le società partecipate, ha qualificato l’operazione di ricapitalizzazione come un’operazione di estinzione anticipata di un mutuo, non rilevante ai fini del Patto di stabilità. Non è possibile per gli scriventi formulare valutazioni in merito alla eventuale intenzionalità degli effetti elusivi prodottisi.

Va segnalato che nell’anno 2011 tale operazione non è l’unica avente effetti elusivi delle norme in tema di patto di stabilità. Dalla lettura della nota integrativa al bilancio 2011 è possibile infatti rilevare che parte del valore di conferimento dei treni CAF, per € 20.669.837, è stata utilizzata per coprire le perdite pregresse. La

contabilizzazione di tale importo come onere straordinario, da solo, avrebbe determinato il superamento dei limiti imposti dal Patto di stabilità.

Inoltre, sempre nell'ambito dell'operazione di ricapitalizzazione di ATAC vanno infatti segnalate ulteriori criticità, consistenti nella copertura di perdite mediante l'utilizzo di versamenti in conto futuro aumento capitale sociale.

In relazione a tale fattispecie, va evidenziato che utilizzare somme versate alla società per poter incrementare in futuro il capitale sociale per la copertura di perdite pregresse, comporta che una spesa inizialmente qualificata come investimento (aumento del capitale sociale) sia invece configurabile come una spesa corrente (oneri straordinari per il ripiano perdite).

Dalla lettura dei bilanci di ATAC degli anni 2009 e 2010 è possibile rilevare l'effettuazione di versamenti in conto futuro aumento del capitale sociale per complessivi € 72.648.986 (di cui € 65.648.986 nel 2009 ed € 7.000.000 nel 2010), che sono stati contabilizzati nella voce "Altre riserve".

Le "Altre riserve", che all'1.01.11 erano pari ad € 692.014.771, sono state integralmente utilizzate nell'anno 2011 per coprire le perdite pregresse, come rilevabile dalla nota integrativa al bilancio ATAC dell'anno 2011.

Tale operazione, oltre a generare distorsioni sul bilancio di Roma Capitale, in quanto ha qualificato come spesa d'investimento una spesa corrente, nel caso in cui il pagamento delle somme ed il loro utilizzo per la copertura delle perdite avvenga in anni differenti, può avere effetti elusivi del Patto di stabilità.

Va segnalato che anche nell'anno 2011 Roma Capitale ha effettuato versamenti in conto futuro aumento capitale sociale, che hanno incrementato la voce "Altre riserve" per € 26.800.000 (totale "Altre riserve" al 31.12.11 € 451.651.208). Parte delle "Altre riserve", per un importo di € 179.242.501, sono state utilizzate nell'anno 2012 per coprire le perdite di esercizio 2011, come rilevabile dalle note integrative ai bilanci.

Con Delibera di Giunta Capitolina n. 165 del 24.04.13, con la quale è stato approvato il bilancio di esercizio 2012, una ulteriore quota delle “Altre riserve”, pari ad € 156.763.230, è stata utilizzata per coprire la perdita di esercizio 2012.

La sistematicità con cui ATAC produce perdite e la loro copertura mediante l'utilizzo delle riserve disponibili evidenzia che i versamenti in futuro aumento capitale sociale, nella sostanza, siano qualificabili come versamenti per coperture perdite.

3.3 Il rispetto del Patto di stabilità 2012

Come detto in precedenza, Roma Capitale, in virtù della specificità di Capitale della Repubblica, ha fissato gli obiettivi relativi al Patto di stabilità per l'anno 2012, così come previsto dall'art. 31, comma 22, della Legge n. 183/2011. Di seguito vengono riepilogati i dati riferiti all'anno 2012, così come riportati nella certificazione trasmessa alla Ragioneria Generale dello Stato (allegato n. 38).

SALDO FINANZIARIO 2012 (competenza mista)		Importi dichiarati
EFN	Entrate finali (al netto delle esclusioni normative)	6.075.141
SFN	Spese finali (al netto delle esclusioni normative)	6.098.990
SFIN 11	Risultato netto	-23.849
OB	Saldo obiettivo finanziario	-27.665
OB1-SFIN11	Differenza Saldo – Obiettivo	3.816

Come rilevabile dalla tabella precedente, Roma Capitale ha rispettato gli obiettivi riferiti al Patto di stabilità con un margine di € 3.816.000.

Va però rilevato che nell'anno 2012 l'ente ha prodotto un volume di debiti fuori bilancio significativamente più elevato rispetto al periodo precedente (2009 – 2011), principalmente imputabile al mancato stanziamento nel bilancio di previsione di somme sufficienti a far fronte ai servizi ordinari dell'ente, come già rilevato nel paragrafo 1.5.3. A titolo di esempio, si segnala che i debiti fuori bilancio per utenze

elettriche ed idriche sono passati dai 10 milioni di euro circa dell'anno 2011 ai 42 milioni di euro circa dell'anno 2012.

Analogamente, i debiti fuori bilancio riferiti a spese per servizi di accoglienza minori non accompagnati per l'emergenza Nord Africa sono passate da € 3.740.901,25 dell'anno 2011 ad € 12.832.794,82. Si tratta di servizi richiesti, di cui l'ente era a conoscenza alla chiusura dell'esercizio.

Se fossero state correttamente rilevate tali poste nei documenti contabili, Roma Capitale non avrebbe rispettato il Patto di stabilità per l'anno 2012.

La Ragioneria Generale dello Stato, nella citata circolare n. 5/2012, ha specificato che *"... rientrano tra le fattispecie elusive l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci dell'esercizio o degli esercizi successivi ovvero quali oneri straordinari della gestione corrente (debiti fuori bilancio). Quest'ultimo fenomeno, qualora riguardi spese non imprevedute di cui l'ente era a conoscenza entro il termine dell'esercizio di riferimento (da cui l'obbligo giuridico di provvedere alla loro contabilizzazione), può avere effetti elusivi dei limiti del patto"*. Il comportamento tenuto dall'ente è identico a quello stigmatizzato.

Nello stesso senso si è espressa anche la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la delibera n. 410/2013. I Magistrati contabili hanno rilevato *"... il mancato rispetto del Patto di stabilità interno ... atteso il mancato impegno nell'anno 2011 di spese correnti ..."*.

3.4 Conclusioni

Roma Capitale ha dichiarato di aver rispettato gli obiettivi imposti dal Patto di stabilità per le annualità 2011 e 2012. Il rispetto degli obiettivi è stato però ottenuto grazie ad operazioni potenzialmente qualificabili come elusive, così come indicato dalla Ragioneria Generale dello Stato e dalla Corte dei conti.

Particolarmente pericolose dal punto di vista della finanza pubblica appaiono quelle operazioni che, mediante l'utilizzo di istituti giuridici di per sé legittimi, consentono l'elusione degli obblighi imposti. Tra tale tipologia di operazioni potrebbe

rientrare, a parere degli scriventi, l'operazione di accollo del mutuo contratto da ATAC concretizzatasi nell'anno 2011, così come l'utilizzo di versamenti in conto futuro capitale sociale per la copertura di perdite.

Sicuramente elusiva appare invece la mancata qualificazione come spesa corrente, oneri straordinari della gestione, la quota del conferimento dei treni CAF che è stata utilizzata per la copertura delle perdite di esercizio, pari ad € 20.669.837, avvenuta nell'anno 2011, e la mancata contabilizzazione di oneri di competenza prevedibili nell'anno 2012, che hanno generato debiti fuori bilancio.

In sostanza, appaiono elusive quelle operazioni che, a fronte della produzione di perdite da parte delle società e della conseguente necessità di ricapitalizzazione, non evidenziano nella contabilità dell'ente il relativo onere straordinario. A titolo di esempio, rientrano tra tali tipologie di operazioni il conferimento di cespiti patrimoniali o di crediti e l'utilizzo del relativo valore per la copertura di perdite, l'accollo di debito da parte dell'ente, la rinuncia al credito vantato dall'ente nei confronti della società, l'effettuazione di versamenti in conto futuro aumento di capitale, ecc..

Dall'esame della documentazione amministrativa dell'ente è stata rilevata un'altra operazione avviata da Roma Capitale che ha effetti potenzialmente elusivi delle disposizioni in tema di Patto di stabilità, rispetto alla quale non vi è evidenza nei documenti programmatori di bilancio. Si tratta dell'operazione denominata "Campidoglio 2".

L'operazione "Campidoglio 2"

Con Delibera di Consiglio Comunale n. 106/2005 l'ente ha approvato un progetto volto alla razionalizzazione dell'ubicazione delle sedi di Roma Capitale, denominato "Campidoglio 2".

In considerazione della scarsità di risorse finanziarie, è stata successivamente approvata, in data 20.07.09, una memoria di Giunta che prevedeva la rimodulazione dello studio di fattibilità attraverso il ricorso a capitale privato.

La Giunta Capitolina, con Delibera n. 368 del 15.12.11, ha approvato lo studio di fattibilità dell'operazione, il cui quadro economico prevedeva un importo complessivo dell'intervento di € 193.000.000,00, comprensivo di importo dei lavori a base d'asta, oneri di sicurezza, arredi, traslochi, progettazione, imprevisti, ecc. (allegato n. 39).

Nell'atto non è presente alcun riferimento alla convenienza economica dell'operazione rispetto alle altre alternative possibili per la realizzazione dell'opera, *in primis* la realizzazione diretta mediante procedura di appalto di lavori, servizi e forniture. L'unico dato economico che viene indicato riguarda il possibile risparmio di 45 milioni di euro annui che si otterrebbe rilasciando gli immobili locali dall'ente.

Con successiva Determina n. 1412 del 16.11.2011 del Dipartimento del Patrimonio è stata bandita la gara per la scelta del contraente, senza che venisse assunto alcun impegno finanziario, e con Determina n. 831 del 9.11.12 del Dipartimento Patrimonio è stata effettuata l'aggiudicazione provvisoria alla Astaldi S.p.A., unica concorrente ammessa alla procedura di gara.

L'offerta presentata dalla Astaldi S.p.A. prevede una riduzione del periodo di concessione a 25 anni, la riduzione del canone annuo previsto a € 14.990.000,00 e la riduzione della percentuale di aggiornamento ISTAT al 66,090%. Nell'offerta presentata l'importo complessivo dell'intervento è quantificato in € 144.950.000,00 (allegato n. 40).

Con Determina n. 254 del 5.04.13 del Dipartimento Patrimonio è avvenuta l'aggiudicazione definitiva, con quantificazione del costo complessivo a carico dell'ente per il periodo di durata contrattuale pari ad € 374.750.000,00, oltre IVA e aggiornamento ISTAT.

L'ente ha effettuato una previsione dell'onere complessivo del contratto, tenendo conto dell'IVA e della rivalutazione applicabile in base all'indice ISTAT di gennaio 2013, che porta l'onere per l'ente ad un totale di € 516.345.381,10 (allegato n. 41). Effettuando un raffronto tra quanto l'ente paga a titolo di rata, al netto della quota del 6,25% riferita ai servizi previsti nel contratto, sarebbe stato possibile contrarre un

mutuo a rata fissa per la durata di 25 anni al tasso del 7,25% (allegato n. 42) risparmiando comunque qualcosa rispetto alla rata da pagare alla Astaldi S.p.A..

E' evidente come l'ente sia in grado di ottenere, con ogni probabilità, stante le attuali condizioni di mercato, un tasso molto più favorevole del 7,25%, risparmiando ulteriori somme, senza tenere conto che la rata da pagare alla Astaldi S.p.A. è oggetto di rivalutazione.

Tanto premesso, si rappresenta che l'effettuazione di un giudizio di convenienza sull'operazione potrà essere effettuato solamente dopo che la stessa sarà posta in essere. Quanto in precedenza rappresentato è volto semplicemente a segnalare l'assenza negli atti ufficiali adottati di una esaustiva valutazione dell'operazione in termini economici, le cui conseguenze potranno essere eventualmente valutate dai competenti organi giurisdizionali¹³.

In questa sede verrà esaminata l'operazione dal punto di vista della qualificazione giuridica e della conseguente rappresentazione nel bilancio dell'ente.

Va preliminarmente rilevato che nella documentazione amministrativa dell'ente è riportato che la somma da corrispondere al concessionario Astaldi S.p.A. consiste in un canone di disponibilità, per cui è opportuno esaminare tale istituto dal punto di vista giuridico.

L'art. 44 (rubricato "Contratto di disponibilità) del D.L. n. 1/2012, "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", convertito con modificazioni dalla Legge n. 27/2012, ha introdotto la menzionata figura negoziale, a tal fine novellando il D.Lgs. n. 163/2006.

Il nuovo comma 15-bis dell'art. 3 definisce il contratto di disponibilità come "*il contratto mediante il quale sono affidate, a rischio e a spesa dell'affidatario, la*

¹³ La Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, nella delibera n. 49/2011, ha specificato che "*Una questione rilevante per le amministrazioni pubbliche consiste nell'obbligo di operare una valutazione di convenienza prima di procedere all'adozione del leasing finanziario. In particolare devono essere considerati alternativamente il ricorso al contratto di mutuo o al finanziamento ad opera della Cassa Depositi e Prestiti ...*".

costruzione e la messa a disposizione a favore dell'amministrazione aggiudicatrice di un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio, a fronte di un corrispettivo. Si intende per messa a disposizione l'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'amministrazione aggiudicatrice la costante fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la perfetta manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti”.

Nel successivo comma 15-ter dell'art. 3, il contratto di disponibilità è stato inserito tra le operazioni di partenariato pubblico-privato.

L'art. 44 del D.L. n. 1/2012 aggiunge, al D.Lgs. n. 163/2006, il nuovo art. 160-ter, mediante il quale viene fissata la disciplina del contratto *de quo*, stabilendo che l'affidatario sia: “retribuito con i seguenti corrispettivi, soggetti ad adeguamento monetario secondo le previsioni del contratto:

a) *un canone di disponibilità, da versare soltanto in corrispondenza alla effettiva disponibilità dell'opera; il canone è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità della stessa per manutenzione, vizi o qualsiasi motivo non rientrante tra i rischi a carico dell'amministrazione aggiudicatrice ai sensi del comma 3;*

b) *l'eventuale riconoscimento di un contributo in corso d'opera, comunque non superiore al cinquanta per cento del costo di costruzione dell'opera, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice;*

c) *un eventuale prezzo di trasferimento, parametrato, in relazione ai canoni già versati e all'eventuale contributo in corso d'opera di cui alla precedente lettera b), al valore di mercato residuo dell'opera, da corrispondere, al termine del contratto, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice.*

L'affidatario assume il rischio della costruzione e della gestione tecnica dell'opera per il periodo di messa a disposizione dell'amministrazione aggiudicatrice”.

La sottoscrizione di contratti di disponibilità da parte delle pubbliche amministrazioni è stata oggetto di esame da parte della Magistratura contabile in più occasioni, in particolare per quanto riguarda la possibile elusione delle disposizioni in tema di Patto di stabilità conseguenti alla conclusione di simili operazioni.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, nella delibera n. 432/2012, ha specificato che *“La stipulazione di un contratto di disponibilità non costituisce indebitamento in quanto, come accennato, è la stessa disciplina legislativa a prevedere che i rischi di costruzione e di disponibilità siano a carico della parte privata. In capo all'affidatario grava pienamente il rischio di costruzione, tanto che lo stesso assume a suo carico anche i rischi connessi alla progettazione e alle eventuali varianti in corso d'opera, nonché alla mancata o ritardata approvazione delle stesse da parte delle autorità competenti. Allo stesso modo, il rischio di disponibilità è accollato alla parte privata, la quale deve garantire la “messa a disposizione” del bene, assicurando la costante fruibilità dell'opera, alla quale è strettamente correlato il canone di utilizzazione [...]”*.

Il contratto di disponibilità, peraltro, pur non dando luogo in astratto ad una forma di indebitamento, potrebbe prestarsi ad un utilizzo a fini elusivi del patto di stabilità interno.

Pertanto occorre che il regolamento negoziale, concretamente predisposto, sia rispettoso della disciplina dettata dal legislatore, in particolare per quanto concerne i rischi di costruzione e di disponibilità. Nel caso in cui, infatti, l'operazione si allontanasse dal tipo legale, accollando all'amministrazione parte dei citati rischi, la stessa avrebbe il solo nome di contratto di disponibilità, ma non la sostanza, dovendo di conseguenza essere considerata elusiva. L'ente locale, infatti, finirebbe per ottenere la disponibilità di un immobile, mediante un'operazione non rappresentata nelle scritture contabili come indebitamento, pur in assenza di una decisiva assunzione di rischi da parte dell'affidatario”.

Dello stesso tenore è quanto affermato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, nella delibera n. 439/2012, ovvero *“... che solo*

nell'ipotesi in cui, applicando rigorosamente il criterio del riparto dei rischi tra soggetto pubblico e privato (nei termini indicati al punto che precede del presente parere), il contratto di disponibilità non costituisca in concreto una forma di indebitamento è possibile escludere l'iscrizione in bilancio del canone di disponibilità quale spesa di investimento”.

Sulla base dei criteri dettati da Eurostat in tema di contratti di partenariato pubblico privato (PPP), la presenza di clausole di fine contratto che prevedano l'automatico passaggio dell'opera in proprietà all'ente o un prezzo di riscatto inferiore al valore di mercato al momento dell'esercizio della relativa opzione, sono esemplificative della qualificazione dell'operazione quale *on balance*, ovvero non rientrante tra quelle di PPP, come ricordato nella pronuncia della Magistratura contabile da ultimo richiamata.

Dopo questa necessaria premessa, si può passare all'esame della “Convenzione di concessione tra Roma Capitale e la società di progetto”, presentata in sede di offerta dalla Astaldi S.p.A. (allegato n. 43).

Tale documento prevede il passaggio automatico all'ente del complesso al termine del periodo di concessione, senza che debba essere nemmeno corrisposto un prezzo di riscatto. Già la presenza di una simile clausola esclude la possibilità di qualificare l'operazione tra quelle di PPP. E' inoltre previsto che in caso di risoluzione del contratto, sia per cause imputabili al concedente che per cause imputabili al concessionario, il concedente sia tenuto a versare al concessionario il valore delle opere realizzate più gli oneri accessori, al netto degli ammortamenti, più ogni altro onere che ha dovuto sopportare (art. 34, comma 3, e art. 35, comma 6).

E' inoltre possibile rilevare come il rischio di costruzione non sia posto esclusivamente in capo al soggetto privato, in quanto diverse clausole contrattuali prevedono la possibilità di ripartizione dei maggiori costi tra le parti (art. 23.1, art. 23.2, comma 2, art. 24, comma 5, art. 25, commi 4 e 7, e art. 26, comma 1).

Infine, anche il rischio di disponibilità non è trasferito esclusivamente in capo al concessionario, essendo prevista una limitazione agli interventi di manutenzione che è

obbligato ad effettuare (art. 29), la previsione di un meccanismo di revisione dei prezzi dei servizi di cui si approvvigiona il concessionario (art. 30.3) e la previsione di penali di importo esiguo (art. 32 e pagg. 92 e segg.).

In base agli elementi rilevati in precedenza, qualora l'ente decidesse di portare a compimento l'operazione, indipendentemente dalla convenienza economica della stessa, dovrà essere considerata *on balance*. Per cui, l'immobile realizzato dovrà essere contabilizzato come spesa in conto capitale, finanziata con una specifica posta di entrata appostata al Titolo V – Accensione di prestiti.

CAPITOLO IV

LA SPESA PER IL PERSONALE

4.1 Le disposizioni concernenti la limitazione della spesa per il personale

Nel corso degli anni, le leggi finanziarie hanno previsto il contenimento delle spese di personale, fissando precise disposizioni applicabili agli enti locali. In questa sede si procederà a verificare il rispetto di tali disposizioni negli anni oggetto di controllo.

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

L'art. 1, comma 557, della Legge finanziaria 2007 ha previsto che gli enti locali dovessero ridurre le spese di personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva ed occupazionale.

In merito all'applicazione di tale disposizione, la Corte dei conti ha avuto modo di chiarire che *“Sussiste indubbiamente un obbligo degli enti sottoposti al patto di stabilità di operare nel 2007 la riduzione delle spese del personale e ciò al fine del concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dal patto di stabilità interno. La riduzione va attuata attraverso il contenimento delle assunzioni e della spesa per la contrattazione ed attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratiche amministrative. In tal senso il comma 557 è norma cogente e l'Amministrazione non dispone di discrezionalità quanto all'an”*¹⁴. Non solo, ma *“il parametro di riferimento cui commisurare la riduzione*

¹⁴ Le citazioni sono tratte da Corte dei conti – sez. controllo Umbria, deliberazione n. 8/2007. Si veda anche Corte dei conti - sez. contr. Veneto, deliberazioni n. 11/2007 e n. 12/2007.

della spesa nel 2007, in assenza di un'esplicita indicazione legislativa in tale senso, è costituito dalla spesa per il personale dell'esercizio più vicino e cioè il 2006 ".

Negli esercizi successivi, la spesa doveva ridursi ulteriormente rispetto a quella fatta registrare nell'anno precedente, così come specificato dalla Corte dei conti, Sezione Autonomie, con delibera n. 2/2010.

In merito alla possibilità di derogare all'obbligo di riduzione della spesa di personale, l'art. 3, comma 120, della Legge n. 244/2007 ha previsto che eventuali deroghe alla disciplina in questione, ai sensi dell'art. 19, comma 8, della Legge n. 448/2001, fermi restando i vincoli fissati dal patto di stabilità per l'anno 2007, devono comunque assicurare le seguenti ulteriori condizioni:

- a) che l'ente abbia rispettato il patto di stabilità nell'ultimo triennio;
- b) che il volume complessivo della spesa per il personale in servizio non sia superiore al parametro obiettivo valido ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario;
- c) che il rapporto medio tra dipendenti in servizio e popolazione residente non superi quello determinato per gli enti in condizioni di dissesto.

Si evidenzia come l'art. 19, comma 8, della Legge n. 448/2001 preveda che *"... gli organi di revisione contabile degli enti locali di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, accertano che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa di cui all'articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni, e che eventuali deroghe a tale principio siano analiticamente motivate"*.

L'art. 14, comma 7, del D.L. n. 78/2010, convertito in Legge n. 122/2010, ha riscritto l'art. 1, comma 557, della Legge n. 296/2006, facendo venir meno la possibilità di derogare all'obbligo di contenimento della spesa, introdotta dall'art. 3, comma 120, della Legge n. 244/2007. È stato, inoltre, introdotto l'art. 1, comma 557-ter, il quale prevede, per gli enti inadempienti, l'estensione del divieto di assumere

personale a qualsiasi titolo, previsto dall'art. 76, comma 4, del D.L. n. 112/2008, convertito in Legge n. 133/2008.

Gli scriventi hanno proceduto a verificare il rispetto dell'obbligo imposto, esaminando, per gli anni 2008 - 2012, i dati contenuti nelle relazioni predisposte dal Collegio dei Revisori e trasmesse alla Corte dei conti e quanto indicato dal Dipartimento Risorse Umane. Per tali anni, infatti, non è stato fornito alcun ulteriore documento da parte dell'ente relativo alla verifica dell'obbligo di contenimento della spesa di personale.

Nella tabella seguente viene riepilogato l'andamento della spesa di personale rilevabile dalla documentazione fornita.

	2008	2009	2010	2011	2012
Spesa di personale	1.193.140.140	1.216.042.942	1.219.261.848	1.189.626.715	1.170.667.622
Componenti escluse	183.242.068	210.315.857	200.509.528	196.473.506	199.071.531
Spese soggetta a limite	1.009.898.072	1.005.727.085	1.018.752.320	993.153.209	971.596.091

Come rilevabile dalla tabella precedente, in base ai dati forniti l'ente ha rispettato l'obbligo di contenimento delle spese di personale. Relativamente all'anno 2010, in cui è rilevabile un incremento rispetto all'anno 2009, l'ente ha riferito che si tratta di un incremento solo apparente, in quanto in precedenza non era stata considerata integralmente la spesa di personale.

4.2 Il personale con qualifica non dirigenziale

In questa sede verrà verificato il rispetto delle disposizioni in tema di contrattazione integrativa riferite al personale del comparto.

4.2.1 La contrattazione collettiva decentrata integrativa

Nel sistema di relazioni sindacali disegnato dal CCNL dell'1.04.99, sostanzialmente confermato dal CCNL del 22.01.04, una serie di risorse finanziarie,

destinate all'incentivazione del personale (cd. risorse decentrate), sono disciplinate dalla contrattazione collettiva decentrata integrativa a livello di ente.

I CCNL prevedono un contratto decentrato integrativo di durata quadriennale, specificando che l'utilizzo delle risorse decentrate sia invece determinato in sede di contrattazione decentrata con cadenza annuale (art. 5 CCNL dell'1.04.99).

La procedura per la stipula si articola nei seguenti passaggi fondamentali:

- a) contrattazione decentrata con cadenza annuale finalizzata alla redazione di un'ipotesi di accordo;
- b) trasmissione dell'ipotesi di accordo entro 5 giorni al Collegio dei Revisori, corredata da apposita relazione illustrativa tecnico-finanziaria, affinché il collegio effettui il controllo sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata con i vincoli di bilancio;
- c) autorizzazione dell'organo di governo (Giunta comunale) alla sottoscrizione definitiva del contratto.
- d) trasmissione del testo contrattuale all'ARAN entro 5 giorni dalla sottoscrizione, con la specificazione delle modalità di copertura dei relativi oneri con riferimento agli strumenti annuali e pluriennali di bilancio.

Presso Roma Capitale, nel periodo oggetto della presente verifica ispettiva, sono state applicate le disposizioni contenute nei CCDI indicati nel successivo paragrafo 4.2.4.

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

Le risorse decentrate, destinate all'incentivazione del personale, compongono l'apposito fondo per l'incentivazione delle politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività.

Gli scriventi hanno chiesto di fornire gli atti relativi alla costituzione del fondo per il trattamento accessorio, ricevendo in risposta una serie di documenti riguardanti

accordi sindacali nei quali sono riportati prospetti relativi alla quantificazione del fondo.

Sono stati esibiti il Verbale di accordo del 18.12.08 (allegato n. 44), nel quale è riportata la quantificazione del fondo relativo all'anno 2008, la pre intesa di accordo decentrato del 3.12.10 (allegato n. 45), in allegato al quale sono presenti i prospetti di quantificazione del fondo relativi all'anno 2009 ed all'anno 2010, la Determina n. 3160 del 29.12.11 (allegato n. 46), a cui è allegata la quantificazione del fondo per l'anno 2011, e la Determina n. 3119 del 14.12.12 (allegato n. 47), a cui è allegata la quantificazione del fondo per l'anno 2012.

Di seguito esporremo i dati relativi al fondo del comune ispezionato dell'ultimo quinquennio, elaborati sulla base della documentazione esibita agli scriventi.

Risorse stabili	2008	2009	2010	2011	2012
CCNL 1.4.99 art.14, c.4	471.525,15	471.525,15	471.525,15	471.525,15	471.525,15
CCNL 1.4.99 art.15, c.1, lett. a)	41.868.644,00	41.868.644,00	41.868.644,00	41.868.644,00	41.868.644,00
CCNL 1.4.99 art.15, c.1, lett. g)	5.191.941,21	5.191.941,21	5.191.941,21	5.191.941,21	5.191.941,21
CCNL 1.4.99 art.15, c.1, lett. h)	513.874,61	513.874,61	513.874,61	513.874,61	513.874,61
CCNL 1.4.99 art.15, c.1, lett. j)	2.707.783,52	2.707.783,52	2.707.783,52	2.707.783,52	2.707.783,52
CCNL 5.10.01 art. 4, c.1	6.197.482,79	6.197.482,79	6.197.482,79	6.197.482,79	6.197.482,79
CCNL 5.10.01 art. 4, c.2	5.391.126,92	7.392.529,40	8.253.656,69	10.068.209,23	10.933.992,90
CCNL 22.1.04 art. 32, c.1	3.524.033,01	3.524.033,01	3.524.033,01	3.524.033,01	3.524.033,01
CCNL 22.1.04 art. 32, c.2	2.841.962,10	2.841.962,10	2.841.962,10	2.841.962,10	2.841.962,10
CCNL 22.1.04 art. 32, c.7		1.136.784,84	1.136.784,84	1.136.784,84	1.136.784,84
Dir. Cong. 14 CCNL 22.1.04		5.337.078,12	5.337.078,12	5.337.078,12	5.337.078,12
CCNL 9.5.06 art. 4, c.1	3.187.455,58	3.187.455,58	3.187.455,58	3.187.455,58	3.187.455,58
CCNL 11.4.08 art. 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	2008	2009	2010	2011	2012
CCNL 1.4.99 art.15, c.1, lett. e)	2.005.121,75	1.002.500,00			
CCNL 1.4.99 art.15, c.1, lett. k)	30.950.020,00				
CCNL 1.4.99 art.15, c.1, lett. m)		500.000,00			
CCNL 1.4.99 art.15, c.2	6.248.612,02	6.248.612,02	6.248.612,02	6.248.612,02	6.248.612,02
CCNL 1.4.99 art.15, c.5 (variabile)	63.017.246,20	62.417.246,20	72.417.246,20	72.417.246,20	72.417.246,20
CCNL 9.5.06 art. 4, c.3	4.462.437,81				
CCNL 11.4.08 art. 8, c.4	6.652.845,37				
Risorse non spese anno preced.	17.811.409,66	4.007.408,30			
Progetti/produtt. anni precedenti		42.345.293,18			
Art. 53, c.7, D.Lgs. 165/01		22.075,33			
D.Lgs. 20/2007	357.031,26	595.052,10	472.933,62		
Totale variabili	131.504.724,07	117.138.187,13	79.138.791,84	78.665.858,22	78.665.858,22
Totale fondo	207.835.783,20	201.944.511,70	164.806.243,70	166.147.862,62	167.013.646,29
				Riduz. art. 9, c. 2-bis, DL 78/2010	4.456.263,92
				Totale fondo utilizzabile	161.691.598,70
					159.949.936,00

Si specifica che nella voce "CCNL 1.4.99 art. 15, c.5 (variabile)" dell'anno 2008 sono state inserite anche le risorse che l'ente ha inserito nel fondo per il

“finanziamento della produttività - obiettivo di particolare valore strategico destinata a tutti gli uffici del personale”, pari ad € 600.000,00.

Nei paragrafi successivi verrà effettuata un’analisi puntuale delle singole voci per gli anni 2008 - 2012, per verificare se la loro quantificazione sia in linea con il dettato contrattuale.

4.2.3 L’analisi delle diverse componenti del fondo

Una volta ricostruite le varie componenti che hanno concorso alla formazione dei fondi relativi agli anni 2008 - 2012, gli scriventi hanno provveduto a verificare che la loro quantificazione ed il loro inserimento risultasse in linea con la normativa contrattuale che disciplina la materia.

I risultati del riscontro eseguito sono esposti nei seguenti sottoparagrafi, nei quali si darà conto, in particolare, delle irregolarità riscontrate.

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

La norma citata prevede la possibilità per gli enti locali di integrare le disponibilità del fondo in caso di *“attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti, ai quali sia correlato un aumento delle prestazioni del personale in servizio cui non possa farsi fronte attraverso la razionalizzazione delle strutture e/o delle risorse finanziarie disponibili o che comunque comportino un incremento stabile delle dotazioni organiche”*.

Dalla norma deriva che, in caso di incremento della dotazione organica, si può procedere ad un aumento stabile del fondo, proporzionato all’incremento delle posizioni previste nella dotazione organica stessa.

In caso di attivazione di nuovi servizi e di accrescimento di quelli esistenti, l’incremento è invece 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.

Roma Capitale ha utilizzato la disposizione contrattuale per incrementare la parte variabile del fondo. Un simile incremento poteva essere disposto solamente a seguito dell'attivazione di nuovi servizi o dell'accrescimento del livello di servizio di quelli esistenti.

L'ARAN, sollecitata da un ente ad intervenire sul punto, ha chiarito¹⁵ quali presupposti debbano ricorrere affinché la norma possa legittimamente trovare applicazione, presupposti da verificare in maniera rigorosa.

L'incremento delle risorse decentrate variabili ex art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99 (*rectius*: art. 31, comma 3, CCNL del 22.01.04) è pertanto subordinato al ricorrere delle seguenti condizioni:

- **Prima condizione** - più risorse per il fondo in cambio di maggiori servizi: occorre, in altre parole, che l'investimento sull'organizzazione sia realizzato in funzione di ("per incentivare") un *miglioramento quali-quantitativo dei servizi, concreto, tangibile e verificabile*: più soldi in cambio di maggiori servizi e utilità;
- **Seconda condizione** - non generici miglioramenti dei servizi ma concreti risultati: occorre cioè dire, concretamente, quale fatto "*verificabile e chiaramente percepibile dall'utenza di riferimento*" è il segno tangibile del miglioramento quali-quantitativo del servizio (ad es.: minori tempi di attesa per una prestazione o per la conclusione di un procedimento);
- **Terza condizione** - risultati verificabili attraverso *standard*, indicatori e/o attraverso i giudizi espressi dall'utenza: per poter dire (a consuntivo) che c'è stato, oggettivamente, un innalzamento quali-quantitativo del servizio, è necessario poter disporre di adeguati strumenti di verifica e controllo;

¹⁵ Parere 31.13 in data 28 settembre 2004

- **Quarta condizione** – risultati difficili per il cui conseguimento ha svolto un ruolo attivo e determinante il personale interno: deve trattarsi di risultati “sfidanti”, importanti, ad alta visibilità interna ed esterna;
- **Quinta condizione** - risorse quantificate secondo criteri trasparenti (cioè esplicitati nella relazione tecnico-finanziaria) e ragionevoli (cioè basati su di un percorso logico e sufficientemente argomentato);
- **Sesta condizione** – risorse rese disponibili solo **a consuntivo**, dopo avere accertato i risultati: è evidente che se le risorse sono strettamente correlate a risultati ipotizzati per il futuro, non è possibile renderle disponibili prima di aver accertato l’effettivo conseguimento degli stessi. E’ necessario pertanto che le risorse ex art. 15, comma 5, siano sottoposte a condizione (in tal senso, occorre prevedere una specifica clausola nel contratto decentrato). La condizione consiste precisamente nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, verificati e certificati dai servizi di controllo interno. **La effettiva erogazione, pertanto, potrà avvenire solo a consuntivo** e nel rispetto delle modalità e dei criteri definiti nel contratto decentrato;
- **Settima condizione:** risorse previste nel bilancio annuale e nel PEG.

Nella stessa sede l’ARAN ha colto l’occasione per chiarire 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, in contrasto con la disciplina del CCNL.*

E’ necessario, invece, che di anno in anno siano attentamente rivalutate le condizioni che hanno giustificato l’investimento sull’organizzazione. Ciò comporta che sia riformulato un nuovo e più aggiornato progetto di miglioramento dei servizi, che ridefinisca, per l’esercizio di riferimento, obiettivi importanti, credibili e sfidanti

con le caratteristiche più sopra ricordate. Inoltre, è necessario che i risultati siano sempre verificati e certificati a consuntivo, sulla base di predeterminati standard”.

Presso Roma Capitale, la parte variabile del fondo è stata incrementata per tutto il periodo 2008 - 2012, senza che dalla documentazione esaminata sia possibile rilevare quali siano stati i presupposti che hanno legittimato tale incremento.

Come specificato in precedenza, la possibilità di incrementare la parte variabile del fondo è legata all’attivazione di nuovi servizi o all’incremento dei servizi esistenti. Se non vengono preventivamente indicate le attività da realizzare ed i livelli di servizio da raggiungere, gli incrementi del fondo debbono essere considerati illegittimi.

Le risorse in questione non possono, in ogni caso, essere confermate negli anni successivi.

L’ARAN ha poi specificato che tali somme possono essere utilizzate esclusivamente per il finanziamento di progetti di produttività. L’impossibilità di utilizzare tali risorse per finanziare compensi legati alla presenza in servizio o a particolari modalità di svolgimento della prestazione lavorativa è stata confermata dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, con sentenza n. 1808/2011.

I prospetti di costituzione del fondo per gli anni 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012, come detto, non fanno alcun cenno alle ragioni che hanno determinato l’inserimento nel fondo delle risorse in esame, anche perché solo in due casi (anni 2011 e 2012) è stata fornita la determina con cui è stato costituito il fondo, mentre per tutti gli altri anni è stato possibile rilevare l’entità del fondo dai prospetti allegati agli accordi decentrati sottoscritti.

Per tale motivo, le notizie relative alle ragioni che hanno determinato gli incrementi sono state ricercate nella restante documentazione consegnata.

Un primo elemento utile a rilevare l’illegittimità degli incrementi operati è rinvenibile nel verbale d’intesa relativo alla sottoscrizione del CCDI per l’anno 2007 del 26.07.07 (allegato n. 48). In tale documento è infatti indicato che tra le risorse di cui all’art. 15, comma 5 riorganizzazione (vedi la tabella presente nel documento)

“sono comprese le risorse derivanti dall’accordo sull’ordinamento della Polizia municipale del 2003 pari a € 4.918.460,00 (PEO C3-C4; ind. serv. esterno; ind. manut. uniforme)”.

Considerato che le risorse di cui all’art. 15, comma 5, del CCNL dell’1.04.99 possono essere legittimamente utilizzate esclusivamente per il finanziamento di progetti di produttività, non potevano essere destinate risorse al finanziamento di altri istituti quali, ad esempio, la progressione orizzontale, la turnazione, il rischio, il disagio, la reperibilità o altre indennità variamente denominate.

Diversamente opinando, si realizzerebbe una forma di finanziamento atipica (per di più, a carico del bilancio) di compensi retributivi accessori che nulla hanno a che vedere con quella *“attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti”* alla quale la norma, con dettato inequivoco, condiziona la possibilità di appostare risorse aggiuntive nel fondo.

Inoltre, appare del tutto evidente come l’ente abbia stabilizzato tali risorse, in aperta violazione di quanto affermato dall’ARAN ed in precedenza indicato, stravolgendo la natura stessa delle risorse, che da variabili sono state stabilizzate.

L’evidenza che le somme inserite nel fondo ai sensi dell’art.15, comma 5, del CCNL dell’1.04.99 sono servite per finanziare istituti diversi dalla produttività è chiaramente rinvenibile anche da altri documenti esaminati.

Nell’accordo del 18.12.08 (allegato n. 49) è indicato che nel fondo sono state inserite le *“... seguenti risorse aggiuntive:*

- *incremento (€ 2.850.000,00) delle risorse volte a finanziare il nuovo art.11 dell’Ordinamento del personale del Corpo della Polizia Municipale di cui agli accordi sindacali 2003 e 2008;*
- *incremento (€ 958.027,40) delle risorse volte a finanziare le retribuzioni previste per i funzionari incaricati di posizione organizzativa di cui all’art. 8, c. 1, lett. c) del CCNL 31.3.1999 (P.O. di staff già istituite e conferite)”*;

Tali voci trovano puntuale rispondenza in analoghi importi presenti, nel prospetto di costituzione del fondo, alla voce art. 15, comma 5, CCNL 1.04.99 (1.850.000,00,

1.000.000,00 e 958.027,40). Appare del tutto evidente come non si tratti del finanziamento di produttività.

Inoltre, esaminando congiuntamente gli accordi relativi agli anni 2009 e 2010 (vedi accordo del 3.12.10, allegato n. 45) è possibile rilevare un incremento della voce “Art. 15, comma 5 CCNL 1.4.99” di 10.000.000,00, che passa da € 62.417.246,20 del 2009 ad € 72.417.246,20 del 2010. Dal lato degli impieghi è possibile rilevare che gli istituti finanziati sono rimasti sostanzialmente gli stessi, per importi analoghi all’anno precedente. Le maggiori risorse sono servite pertanto per sostituire quelle di cui all’art. 15, comma 1, lett. m) ed e), del CCNL dell’1.04.99, relativamente alle quali non esistevano più i presupposti per il loro utilizzo, ed i residui di precedenti annualità, che essendo stati spesi nell’anno 2009 non esistevano più nell’anno 2010.

Quanto accaduto nell’anno 2010 dimostra in maniera inequivocabile che presso l’ente l’utilizzo dell’art. 15, comma 5, del CCNL dell’1.04.99 è stato finalizzato ad incrementare liberamente il fondo e, di conseguenza, il trattamento economico dei dipendenti, a prescindere dall’esistenza dei rigidi presupposti previsti dai contratti collettivi nazionali.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme inserite nel fondo nel corso del periodo esaminato in applicazione della disposizione in questione e quelle destinate al finanziamento di progetti di produttività. La differenza tra i due importi rappresenta un indebito incremento del fondo.

	2008	2009	2010	2011	2012
CCNL 1.4.99 art.15, c.5 (variabile)	63.374.277,46	62.417.246,20	72.417.246,20	72.417.246,20	72.417.246,20
Produttività per progetti	1.218.178,70	745.052,10	622.933,62		
Differenza	62.156.098,76	61.672.194,10	71.794.312,58	72.417.246,20	72.417.246,20

Si specifica che i progetti di produttività riportati nella tabella precedente si riferiscono alle seguenti voci:

- anno 2008 - “Produttività – obiettivo strategico di particolare valore strategico destinata a tutti gli uffici del personale” per € 600.000,00, “Produttività

D.Lgs. n. 30/2007 – Servizi anagrafici” per € 357.031,26 e “Produttività (Ragioneria mod. 730 + Incentivazione per cuochi” per € 261.147,44, per un totale di € 1.218.178,70;

-anno 2009 – “Produttività (Ragioneria mod. 730)” per € 150.000,00 e “D.Lgs. 30/2007” per € 595.052,10, per un totale di € 745.052,10;

-anno 2010 – “Produttività (Ragioneria mod. 730)” per € 150.000,00 e “Iscrizione anagrafica” per € 472.933,62, per un totale di € 622.933,62.

Relativamente agli anni 2011 e 2012, la mancata definizione di accordi sull'utilizzo delle risorse del fondo non consente di individuare l'eventuale destinazione di risorse al finanziamento di specifici progetti di produttività.

Si tratta di tutti gli impieghi del fondo di parte variabile qualificabili, *prima facie*, quali specifici progetti di produttività. Si precisa che non sono stati considerati quali progetti di produttività finanziati con le risorse di cui all'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99 quelli previsti negli accordi relativi all'anno 2008, in quanto l'istituto è stato finanziato con risorse residue riferite alle annualità 2006 e 2007, come chiaramente rilevabile dall'accordo del 2.12.08 (allegato n. 50).

In conclusione, gli incrementi del fondo, disposti in applicazione dell'art. 15, comma 5 (parte variabile), del CCNL dell'1.04.99, per la parte non destinata a progetti di produttività, risultano illegittimi.

Occorre poi segnalare che le disposizioni contrattuali specificano che per le risorse in questione deve essere individuata “... *la relativa copertura nell'ambito delle capacità di bilancio*”.

Lo stesso art. 40, comma 3-*quinquies*, del D.Lgs. n. 165/01 specifica che “... *gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa ... nel rispetto dei vincoli di bilancio ...*”. L'effettiva disponibilità di risorse rappresenta il presupposto necessario per procedere all'incremento del fondo, qualificandosi come

un principio incontrastato presso la Magistratura contabile, come ricordato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con delibera n. 596/2010¹⁶.

La situazione finanziaria dell'ente, così come in precedenza ricostruita, non evidenziava risorse disponibili per essere destinate all'incentivazione del personale. Si ricorda infatti come nell'anno 2008 Roma Capitale si stata salvata dal *default* solamente grazie all'intervento straordinario dello Stato, che si è accollato una mole enorme di debiti, quantificabile in oltre 15 miliardi di euro.

Negli anni successivi la situazione non appare essere migliorata significativamente, tanto che nell'anno 2013, a seguito del cambio di amministrazione, è stata evidenziata l'impossibilità per l'ente di predisporre un bilancio di previsione in pareggio.

Tale stato di fatto ha portato ad ulteriori interventi straordinari da parte dello Stato per sostenere finanziariamente l'ente, come evidenziato nei capitoli precedenti, ma non ha comportato alcuna contrazione dell'ammontare di risorse illegittimamente destinate all'incentivazione del personale, tanto che nell'anno 2013 le somme corrisposte al personale hanno già superato, al momento della presente ispezione, l'importo del fondo al netto della componente di cui all'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99.

Anche nell'anno 2013, pertanto, l'ente ha proseguito, pur in assenza di un formale provvedimento di costituzione del fondo, a destinare illegittimamente somme all'incentivazione del personale.

Nella seguente tabella vengono riepilogate le somme indebitamente inserite nel fondo nel periodo esaminato, non finalizzate al finanziamento di specifici progetti di produttività.

¹⁶ Vedi in tal senso anche Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, delibera 280/2012 e Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera 29/2012.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
CCNL 1.4.99 art.15, c.5	62.156.098,76	61.672.194,10	71.794.312,58	72.417.246,20	72.417.246,20	340.457.097,84

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

L'art. 4, comma 2, del CCNL del 9.05.06 prevede che *“Gli enti locali ... dal 31.12.05 ed a valere per l'anno 2006, incrementano le risorse decentrate di cui all'art. 31, comma 3, del CCNL del 22.01.04”*.

La previsione contrattuale indicata ricalca quella dell'art. 8, comma 3, del CCNL dell'11.04.08, in cui è previsto che gli enti *“... possono incrementare, a decorrere dal 31.12.07 ed a valere per l'anno 2008, le risorse decentrate di cui all'art. 31, comma 3, del CCNL del 22.01.04”*.

Sulle corrette modalità applicative dell'art. 8 del CCNL dell'11.04.08 ha avuto modo di pronunciarsi l'ARAN¹⁷, la quale ha precisato *“quanto segue:*

- *in base all'art. 8, comma 3, del CCNL dell'11.4.2008, gli enti locali ... possono incrementare le risorse decentrate di natura variabile, di cui all'art. 31, comma 3, del CCNL del 22.1.2004 ... pure in presenza dei presupposti finanziari richiesti dalla clausola contrattuale, ogni decisione in ordine all'an stesso ed al quantum dell'incremento è rimessa alle autonome valutazioni di ciascun ente che, a tal fine, terrà conto sia della propria complessiva situazione economico-finanziaria, sia della propria effettiva capacità di spesa. Trattandosi di un incremento delle risorse variabili, in coerenza con la natura di queste risorse, le conseguenti risorse possono essere utilizzate, nell'ambito della contrattazione decentrata integrativa, solo per l'anno 2008, ed esclusivamente per il finanziamento di istituti e compensi aventi analogo carattere di variabilità. Pertanto, tali risorse non possono essere confermate ed essere consolidate negli anni successivi”*.

¹⁷ Risposta a quesito del 26.05.08

Presso Roma Capitale, l'incremento di cui all'art. 4, comma 2, del CCNL del 9.05.06 è stato applicato anche nell'anno 2008, mentre poteva essere applicato solamente nell'anno 2006.

Nella seguente tabella vengono riepilogate le somme indebitamente inserite nel fondo.

	2008	2009	2010	2011	2012
CCNL 9.5.06 art. 4, c.2	4.462.437,81				

4.2.3.3 Le risorse ex articolo 15, comma 1, lettera k), del CCNL dell'01.04.99

La norma consente di inserire nel fondo le risorse che specifiche disposizioni di legge finalizzano all'incentivazione di prestazioni o di risultati del personale. In tale categoria rientrano, principalmente, le somme derivanti dall'applicazione dell'articolo 92 del D.Lgs. n. 163/06 (compensi incentivanti la progettazione interna), i compensi ai legali dell'ente, i compensi derivanti dalla riscossione dell'ICI ed i compensi per l'istruttoria delle pratiche di condono edilizio.

L'ente ha inserito nel fondo le risorse in questione solamente nell'anno 2008, sebbene sia stata rilevata dai cedoloni riepilogativi stipendiali la corresponsione degli incentivi anche negli altri anni. Un simile comportamento appare contrario alle disposizioni che prevedono la possibilità di erogare risorse ai dipendenti esclusivamente nei limiti previsti dai contratti collettivi. Considerato che la retribuzione del dipendente è composta dal trattamento tabellare e da quello accessorio, è necessario che queste ultime risorse siano corrisposte a valere sul relativo fondo.

Non far transitare tali risorse per il fondo non consente 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.

Senza prescindere da tale irregolarità, la corretta erogazione degli incentivi in questione verrà esaminata nei successivi paragrafi relativi all'utilizzo delle risorse del fondo.

4.2.3.4 La quantificazione del fondo: considerazioni conclusive

La verifica ha evidenziato che il valore del fondo per il trattamento accessorio del personale di Roma Capitale ha assunto nel corso degli anni un valore superiore a quello che avrebbe dovuto avere in base ad un'applicazione corretta e rigorosa delle norme contrattuali e legislative.

Ciò è dipeso dalla mancanza dei presupposti per poter disporre alcuni incrementi e dalla non corretta interpretazione di alcune clausole dei contratti collettivi. Nella tabella che segue sono riportati sinteticamente i valori delle risorse indebitamente inserite nel fondo.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
CCNL 1.4.99 art.15, c.5	62.156.098,76	61.672.194,10	71.794.312,58	72.417.246,20	72.417.246,20	340.457.097,84
CCNL 9.5.06 art. 4, c.2	4.462.437,81					4.462.437,81
Totale	66.618.536,57	61.672.194,10	71.794.312,58	72.417.246,20	72.417.246,20	344.919.535,65

4.2.4 L'utilizzo delle risorse del fondo

L'art. 17 del CCNL dell'1.04.99 disciplina gli impieghi del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività, prevedendo che le risorse possano essere utilizzate per le seguenti finalità:

- erogare compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi (c. 2, lett. a);
- costituire il fondo per corrispondere gli incrementi retributivi collegati alla progressione economica all'interno della categoria (c. 2, lett. b);
- costituire il fondo per corrispondere la retribuzione di posizione e di risultato ai soggetti incaricati di posizione organizzativa (c. 2, lett. c);
- pagare le varie indennità (c. 2, lett. d);

- compensare l'esercizio di attività svolte in condizioni particolarmente disagiate da parte del personale delle categorie A, B e C (c. 2, lett. e);
- compensare l'esercizio di compiti che comportino specifiche responsabilità (c. 2, lett. f);
- incentivare le specifiche attività e prestazioni correlate alle risorse di cui all'art. 15, c. 1, lett. k) (c. 2, lett. g).

Presso l'ente ispezionato, il CCDI di parte normativa tutt'ora vigente è quello sottoscritto in data 18.10.05, a seguito di autorizzazione conferita con Delibera di Giunta Comunale n. 512 del 5.10.05 (allegato n. 51), relativamente al quale il Collegio dei Revisori ha espresso parere favorevole con nota n. 627 del 4.10.05.

Tale accordo è stato integrato, limitatamente all'art. 165 – Buono pasto, dall'accordo del 29.03.06, sottoscritto a seguito di autorizzazione conferita con Delibera di Giunta Comunale n. 121 del 22.03.06 (allegato n. 52), che non risulta essere stato sottoposto all'esame del Collegio dei Revisori.

L'art. 65 del D.Lgs. n. 150/2009 ha previsto l'obbligo per gli enti di adeguare i propri contratti decentrati alle disposizioni contenute nel medesimo decreto. Successivamente al 31.12.12, in caso di mancato adeguamento, la disposizione richiamata ha previsto che i contratti sottoscritti cessassero la loro efficacia.

Presso Roma Capitale non è stato sottoscritto un nuovo contratto conforme alle disposizioni del D.Lgs. n. 150/2009, ciò nonostante l'ente ha continuato ad applicare il contenuto di un accordo la cui efficacia è cessata *ope legis* al 31.12.12.

Relativamente all'utilizzo delle risorse del fondo nel periodo oggetto di esame, va preliminarmente rilevato come siano stati esibiti i verbali relativi all'accordo sulla quantificazione delle risorse del fondo. La quantificazione del fondo è un adempimento che deve essere posto in essere dall'amministrazione e non è oggetto di contrattazione, non essendo inserita tra le materie oggetto di contrattazione indicate dall'art. 4 del CCNL dell'1.04.99.

Tanto premesso, il CCDI relativo all'utilizzo del fondo per l'anno 2008 è stato sottoscritto solamente in data 22.10.09 (allegato n. 53), a seguito di autorizzazione

conferita con Delibera di Giunta Comunale n. 318 del 21.10.09 (allegato n. 54), relativamente al quale il Collegio dei Revisori ha espresso parere favorevole con nota n. 1045 del 12.10.09 (allegato n. 55).

Il CCDI relativo all'utilizzo del fondo per l'anno 2009 è stato sottoscritto, unitamente a quello per l'anno 2010, solamente in data 23.12.10 (allegato n. 56), a seguito di autorizzazione conferita con Delibera di Giunta Comunale n. 118 del 22.12.10 (allegato n. 57), relativamente al quale il Collegio dei Revisori ha espresso parere favorevole con nota n. 143 del 13.12.10 (allegato n. 58).

Relativamente agli anni 2011 e 2012 non è stata fornita prova della sottoscrizione di alcun accordo. Per l'anno 2011, l'unico documento in cui viene indicato l'utilizzo delle risorse del fondo è la Determina n. 3160 del 29.12.11 (allegato n. 46), in cui è indicato a preconsuntivo l'utilizzo delle risorse per voci aggregate.

Per l'anno 2012, l'utilizzo delle risorse è riportato nel Verbale di accordo del 17.05.13 (allegato n. 59).

In tali anni, pertanto, l'utilizzo delle risorse è avvenuto in assenza di uno specifico accordo, così come avvenuto per l'anno 2013 appena concluso.

Quanto al controllo operato dal Collegio dei Revisori, lo stesso è consistito esclusivamente nell'accertarsi che la Ragioneria abbia attestato la disponibilità in bilancio di somme sufficienti a fornire copertura agli accordi sottoscritti, senza esaminare nel merito gli accordi stessi.

I contratti collettivi nazionali di lavoro per i dirigenti e per il personale dei livelli utilizzano (rispettivamente all'art. 4, comma 3, del CCNL del 22.02.06 per la dirigenza ed all'art. 4, comma 3, del CCNL del 22.01.20 per il personale del comparto) la medesima formula nell'imporre all'organo di controllo interno (il Collegio dei Revisori) l'obbligo di certificare le conclusioni cui sono giunte le delegazioni trattanti.

Il riscontro da operarsi a cura dell'organo di revisione è, innanzitutto, una verifica sulla compatibilità dei costi della contrattazione collettiva decentrata con i vincoli di bilancio, ma un'interpretazione di carattere sistematico induce a propendere

che il riscontro debba estendersi alla coerenza delle clausole contrattuali contenute negli accordi decentrati con quelle dei contratti collettivi nazionali.

L'art. 239, comma 1, lett. c), del D.Lgs. n. 267/2000, nell'elencare i compiti del Collegio dei Revisori, chiarisce, infatti, che esso esercita la *“vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, all'attività contrattuale”*.

Nello stesso senso, infine, si muove anche la giurisprudenza contabile. Esempio è la sentenza della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, n. 457/2008, nella quale sono stati condannati i componenti dell'organo di revisione sulla base della considerazione per cui *“sarebbe in piena contraddizione con il ruolo di garanzia intestato dalla legge ai revisori ... se essi potessero burocraticamente ... assolverlo – specie laddove, come nel caso di specie, assuma ex lege una inequivoca valenza certativa – senza dover verificare la coerenza fra CCDI e CCNL di riferimento, anche sotto il profilo della corrispondenza, ancorché a livello di aggregati, fra gli importi previsti per le singole causali e le regole giuridiche da applicare per la quantificazione di queste ultime”*.

Tale sentenza è stata sostanzialmente confermata a seguito di impugnativa, dalla Corte dei conti, Sezione III giurisdizionale centrale d'appello, con la sentenza n. 853/2010.

Nella tabella seguente sono riepilogati gli utilizzi delle risorse del fondo rilevati dalla documentazione in precedenza citata.

	2008	2009	2010	2011	2012
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. a)	19.029.588,36	42.255.357,74	622.933,62		
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. b)	50.482.236,12	47.427.969,94	54.897.128,96		45.313.845,97
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. c)	6.069.308,15	6.062.486,69	6.062.486,69		6.297.928,89
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. d)	12.154.792,39	11.736.996,12	13.919.283,52		8.869.918,88
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. e)	39.949.025,68	39.829.914,32	39.881.684,99		41.396.114,04
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. f) e i)	20.587.703,41	25.454.813,24	24.976.106,95		38.288.791,35
CCNL 1/4/99 art.17, c.2, lett. g)	30.950.020,00				
CCNL 22/1/04 art. 33	11.823.333,99	13.019.930,02	13.080.079,62		12.681.052,61
Totale	191.046.008,10	185.787.468,07	153.439.704,35		152.847.651,74

Si precisa che nella voce di cui all'art. 17, comma 2, lett. f) ed i) sono state inserite anche le somme destinate a finanziare l'indennità ex art. 11 per gli incarichi di P.M..

Inoltre, nell'anno 2009, nella voce di cui all'art. 17, comma 2, lett. a) sono state inserite tutte le somme rendicontate per progetti di produttività, anche riferite ad anni precedenti, in modo da seguire la medesima impostazione del prospetto predisposto dall'ente.

Come rilevabile, le somme destinate a finanziare specifiche attività e prestazioni correlate all'utilizzazione delle somme di cui all'art. 15, comma 1, lett. k) (art. 17, comma 2, lett. g) non sono più transitate per il fondo a decorrere dall'anno 2009.

Relativamente all'anno 2011 non è stato fornito un prospetto che consentisse di ripartire puntualmente le risorse del fondo in relazione ai singoli istituti finanziati, per cui tali dati non sono stati riportati nella tabella.

Gli accordi sottoscritti hanno previsto che, laddove si fossero realizzate economie, le stesse sarebbero state utilizzate per finanziare la produttività collettiva.

In questa sede si procederà ad esaminare le modalità di utilizzo delle somme destinate al trattamento accessorio dei dipendenti dell'ente.

4.2.4.1 I compensi per incentivare la produttività

L'articolo 17, comma 2, lettera a), del CCNL dell'1.04.99 prevede che le risorse del fondo vengano utilizzate per *“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 e secondo i risultati accertati dal sistema permanente di valutazione”*. La disciplina è poi dettagliata nell'articolo 18, che è stato novellato dall'articolo 37 del CCNL del 22.01.04.

Va quindi rilevato come la distribuzione delle somme a titolo di produttività non possa essere effettuata in maniera generalizzata, ma debba essere selettiva e correlata

ad effettivi livelli di produttività e di miglioramento dei servizi, misurabili e accertati dal sistema permanente di valutazione.

Un'attribuzione generalizzata dei compensi per produttività, ora espressamente vietata dal nuovo testo dell'articolo 18, comma 4, non era meno illegittima prima della novella del 2004.

Come ha notato l'ARAN¹⁸ *“l'art. 17 del CCNL dell'1.4.1999 precisa **che le risorse di cui all'art. 15 dello stesso CCNL sono finalizzate a promuovere effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza e di efficacia degli enti e delle amministrazioni e che i compensi diretti ad incentivare la produttività ed il miglioramento dei servizi sono correlati "al merito e all'impegno di gruppo per centri di costo, e/o individuale, in modo selettivo e secondo i risultati accertati dal sistema permanente di valutazione di cui all'art. 6 del CCNL del 31.3.1999". Ove i compensi incentivanti fossero invece automaticamente collegati all'effettuazione dei rientri pomeridiani e all'utilizzo dei videoterminali (attività dovute ed "ordinarie" che da sole non determinano effettivi e significativi miglioramenti nei livelli di efficienza ed efficacia degli enti), sarebbero distribuiti non in modo selettivo e secondo i risultati accertati dal sistema di valutazione, ma a pioggia”***.

Va richiamata l'attenzione sul fatto che simili erogazioni “a pioggia” costituiscono fonte di responsabilità patrimoniale, come efficacemente chiarito dalla Corte dei conti, Sezione della Campania, con la decisione n. 50 del 26.06.00 e con la decisione n. 79 del 25.01.01.

Più di recente, il tema dell'erogazione dei compensi per produttività è stato affrontato dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Lazio, con la sentenza n. 1018/2012, nella quale ha sottolineato l'illegittimità delle erogazioni in caso di mancanza *“... dell'indicazione degli obiettivi raggiunti; - dell'indicazione degli effettivi incrementi della produttività e del miglioramento quali-quantitativo dei*

¹⁸ Parere ARAN 499-17C1 della Raccolta sistematica.

servizi, stante la mancanza di parametri anticipatamente stabiliti, rispetto ai quali definire la normale prestazione lavorativa e, conseguentemente, collegare il premio di produttività al superamento di tali indicatori; - della certificazione di raggiungimento degli obiettivi da parte del Nucleo di Valutazione e/o Servizio di controllo interno; - dei riferimenti ai c.d. "piani di lavoro" e/o "programmi" utili ai fini del raffronto tra lavoro ordinario ed aggiuntivo; - delle relazioni finali sul raggiungimento dei risultati dai responsabili dei servizi. Né a diversa conclusione può pervenirsi con riferimento alle determine n. 112/2007 e n. 4/2008 che, pur se corredate dalla descrizione dei piani di lavoro e dei progetti da realizzare, sono comunque prive di una seria e documentata verifica e certificazione a consuntivo sui risultati conseguiti.

Ne consegue, stante la grave superficialità mostrata nella circostanza, la responsabilità per colpa grave dei convenuti, firmatari dei provvedimenti ...”.

Anche, la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, con la sentenza n. 221/2013, nello stigmatizzare le procedure di quantificazione delle somme corrisposte ai dipendenti impegnati in progetti di produttività, ha ribadito che “... l'erogazione del compenso incentivante ai partecipanti dei distinti progetti, disattendendo lo spirito dell'art. 17, co. 1 e 2, lett. a) del C.C.N.L., non ha tenuto conto delle valutazioni correlate al c.d. merito individuale e collettivo, nonché al risultato conseguito, ma appare essersi orientata – ed inadeguatamente adagiata - su ben altri parametri valutativi costituiti dalla mera presenza in servizio o dal grado di responsabilità (elargizione alle posizioni organizzative) e, in qualche caso, addirittura piegata alla logica della distribuzione c.d. “a pioggia” e generalizzata sulla base di meri automatismi, anziché selettiva come invece richiesta e prevista espressamente dall'art. 37 del CCNL 22/1/2004 (ex art. 18 del CCNL del 1999), oppure, in alcuni casi del tutto svincolata dall'apprezzamento del risultato e del rendimento, frustrando la finalità teleologicamente orientata ad un serio e tangibile incremento della produttività.

Il Collegio non può esimersi dal rilevare che analoghe censure di illegittimità impingono l'azione amministrativa svolta in concreto sotto i seguenti profili:

si presentano generalmente del tutto scarse e lacunose le attestazioni finali rese dagli stessi Dirigenti dei settori interessati dal progetto-obiettivo, in molti casi ridotte a mere affermazioni di stile”.

Presso Roma Capitale, è stato rilevato il finanziamento di progetti di produttività e la corresponsione di somme a titolo di produttività collettiva. Di seguito esamineremo le due fattispecie.

Il progetto di produttività D.Lgs. n. 30/2007

L'esame dei progetti di produttività ha riguardato quello finanziato con le risorse di cui al D.Lgs. n. 30/2007. Si tratta di somme trasferite dal Ministero dell'interno in base al numero di cittadini comunitari che ha richiesto l'iscrizione nelle liste anagrafiche.

Per verificare se i progetti di produttività attivati con tali risorse hanno rispettato le regole che disciplinano l'istituto, in precedenza descritte, è stata esaminata la Determina n. 80 del 5.12.11 del Dipartimento Risorse Tecnologiche (allegato n. 60).

In tale documento è stabilito “di liquidare agli ufficiali di Anagrafe in servizio presso la I U.O. Anagrafe e Stato Civile dell'ex Dipartimento XIII sotto elencati hanno assicurato un apporto individuale pienamente positivo allo svolgimento dell'attività di cui sopra la somma di € 17.000,00 ripartita in parti uguali in rapporto al periodo di lavoro con possesso delle delega di ufficiale di anagrafe ed in proporzione alla percentuale di lavoro part time, effettuato nell'anno 2008”.

Appare evidente come, a fronte di una valutazione genericamente positiva resa in forma cumulativa per tutto il personale, la concreta ripartizione delle somme sia avvenuta esclusivamente in base alla presenza in servizio. Ciò trova conferma nel fatto che la maggior parte dei dipendenti ha percepito la medesima somma di € 139,05.

Del tutto analogo è il contenuto della Determina n. 81 del 5.12.11, con cui è stata liquidata la somma di € 15.000,00.

I compensi in questione sono stati oggetto di liquidazione anche da parte dei singoli Municipi e, a titolo di esempio, è stata esaminata la Determina n. 2735 del 22.12.11 del Municipio Roma IX (allegato n. 61).

In tale documento è indicato *“che il Responsabile del Servizio Demografico, titolare della P.O. “Servizi Demografici – Attività di notificazione” ha evidenziato l’opportunità di ripartire la somma assegnata in parti uguali ai dipendenti coinvolti nell’attuazione degli adempimenti di cui sopra e individuati nelle note sopra richiamate, ritenendo che l’impegno richiesto per gli adempimenti sia stato reso in proporzioni uguali dagli stessi”*.

Anche in questo appare evidente l’erogazione “a pioggia” delle somme, testimoniata dal fatto che, relativamente all’anno 2008, tutti i dipendenti hanno percepito la medesima somma di € 947,00.

Nella tabella seguente sono riepilogate le somme riferite al progetto in esame, illegittimamente liquidate in base a criteri “a pioggia”, comprensive di oneri riflessi ed IRAP. Le somme sono ripartite per anno di liquidazione.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Progetto D.Lgs. 30/2007				36.735,21	681.020,73	36.309,23	754.065,17

La produttività collettiva e individuale

Come accennato in precedenza in sede di esame delle destinazioni del fondo, negli anni 2008 e 2009 Roma Capitale ha destinato le risorse non utilizzate negli anni precedenti al finanziamento della produttività. Gli scriventi hanno richiesto all’ente di esaminare le modalità con cui si era proceduto alla liquidazione delle somme.

Produttività collettiva anno 2008

Relativamente alla produttività 2008, è stata consegnata la nota prot. 102161 del 5.12.08 del Dipartimento I – Politiche delle Risorse Umane (allegato n. 62), la quale indicava che entro il 10.12.08 i Direttori dei Dipartimenti, degli Uffici extradipartimentali e dei Municipi avrebbero dovuto individuare *“... gli obiettivi per l’Unità Organizzativa tra quelli già assegnati nella DPO del Dirigente cui correlare gli incentivi di produttività per i dipendenti in servizio”*.

Entro il successivo 31.05.09 i medesimi soggetti avrebbero dovuto accertare il raggiungimento degli obiettivi ed autorizzare la liquidazione degli incentivi di produttività.

In merito alla definizione degli obiettivi, nella nota era indicato che *“L’obiettivo/i deve:*

- essere caratterizzato da un inequivocabile parametro di misurazione in modo da consentire tre possibili risultati: obiettivo raggiunto pienamente; obiettivo raggiunto parzialmente; obiettivo non raggiunto;*
- rappresentare un adeguato “indicatore” dell’attività assegnata alla intera unità organizzativa anche al fine di misurare correttamente l’apporto individuale diretto o indiretto del singolo dipendente”.*

Le istruzioni operative fornite agli uffici ricalcano le indicazioni dettate dall’ARAN in materia di definizione degli obiettivi di produttività, per cui sono stati esaminati alcuni progetti per verificarne la effettiva rispondenza alle indicazioni fornite, selezionati direttamente dall’ente ed i cui atti sono stati trasmessi agli scriventi.

E’ stata esaminata la Determina n. 4356 del 15.12.08 del Dipartimento V (allegato n. 63) dalla quale è stato possibile rilevare la pressoché totale assenza di “inequivocabili parametri di misurazione” tali da rappresentare un “adeguato indicatore dell’attività assegnata”.

Le attività da svolgere, infatti, non sono mai state quantificate preventivamente in termini numerici. Prendendo ad esempio l’obiettivo 1 dell’U.O. Minori e famiglie, che prevedeva la creazione di un archivio telematico del servizio Roxanne – centri anti violenza, è indicato che si sarebbero dovute studiare le modalità di ricerca dei dati riferiti a ogni percorso utente, si sarebbero dovuti studiare i campi da inserire in ogni tabella, le relazioni tra tabelle, le *query* ed i *report*, si sarebbero dovuti creare maschere e *report* per ottenere dati e statistiche e si sarebbero dovuti inserire i dati in archivio. Appare evidente la totale assenza di parametri quantitativi che potessero misurare la quantità di lavoro svolto in maniera oggettiva.

Anche il secondo obiettivo, creazione di un archivio unico, appare ben poco dettagliato. Si sarebbero dovuti definire gli incarichi per settore, individuare i locali ed i responsabili, sciogliere le criticità, individuare la procedura di fascicolazione ed avviare l'archivio. Anche in questo caso, manca del tutto un obiettivo numerico quantificabile che consente di valutare l'entità del lavoro svolto.

Dalla lettura della Determina n. 2111 del 29.05.09 del Dipartimento V (allegato n. 64), con cui è stato valutato il grado di raggiungimento degli obiettivi in precedenza descritti, è possibile rilevare che come "indicatore di attività" viene riportato il numero di 745 schede inserite per il progetto Roxanne e di 1365 fascicoli per l'archivio unico.

La individuazione della quantità di pratiche da lavorare solamente a consuntivo consente, ovviamente, di raggiungere l'obiettivo senza alcun problema. Va però rilevato che le indicazioni fornite in merito alla definizione degli obiettivi, in linea con le interpretazioni ARAN, prevedevano la **preventiva** individuazione del parametro di misurazione.

Le medesime considerazioni possono essere estese anche agli obiettivi individuati per altri uffici dell'ente. E' stata esaminata la Determina n. 3170 del 15.12.08 del Municipio Roma Centro Storico (allegato n. 65), nella quale è indicato l'obiettivo 1 – Detrazioni stipendiali anni 2007/2008 relativamente al personale amministrativo, che prevede l'individuazione dei dipendenti che hanno fruito di congedi parentali ed il calcolo delle decurtazioni stipendiali conseguenti, la individuazione dei dipendenti che hanno fruito di istituti che comportano la riduzione delle ferie ed il calcolo dei giorni da detrarre, la individuazione dei dipendenti che hanno fruito di congedi di malattia per i figli ed il calcolo delle relative detrazioni, ecc..

Appare evidente come si tratti di attività del tutto ordinarie, la cui mancata effettuazione ha conseguenze di natura erariale, per cui ben difficilmente potevano rientrare in un progetto di produttività. Inoltre, come nei casi in precedenza esaminati, manca del tutto un'individuazione preventiva del volume di pratiche da lavorare per il raggiungimento dell'obiettivo.

Egualemente del tutto ordinari e privi di individuazione preventiva del volume delle attività da svolgere sono gli obiettivi relativi alla lotta all'abusivismo commerciale. L'obiettivo, infatti, è l'avvio di procedimento di cessazione attività o di rimozione OSP abusive o insegne a seguito di rapporti della P.M. pervenuti per tutto il 2008.

Anche in questo caso, dalla lettura della Determina n. 1042 del 29.05.09 del Municipio Roma Centro Storico (allegato n. 66), con cui è stato valutato il grado di raggiungimento degli obiettivi in precedenza descritti, è possibile rilevare che le detrazioni per congedi parentali hanno riguardato 9 dipendenti, quelle per giorni di ferie 14 dipendenti e quelle per congedi malattia figlio 4 dipendenti. E' significativo che nella tabella sia presente, accanto alla colonna "effettuate", la colonna "da effettuare", che in tutti i casi riporta un valore pari a zero.

Appare evidente, come nel caso precedente, la mancanza di un preventiva individuazione di un parametro di misurazione.

Tutti gli obiettivi esaminati a campione sono stati raggiunti al 100%, cosa peraltro ben comprensibile data l'assenza di parametri obiettivi che potevano comportare il rischio di mancato raggiungimento degli stessi.

Per esaminare le modalità con cui sono state quantificate le somme corrisposte ai dipendenti, è stata esaminata la Determina n. 3410 del 7.09.09 del Dipartimento V (allegato n. 67), in allegato alla quale è presente la lista dei dipendenti e la somma corrisposta a ciascuno.

Da tale atto si può rilevare come manchi del tutto una valutazione della prestazione individuale di ciascun dipendente, non essendo nemmeno prevista nella tabella una simile informazione, e che le somme corrisposte ai dipendenti siano del tutto identiche a parità di categoria di inquadramento. Su 228 dipendenti, solo 15 dipendenti non hanno percepito somme perché hanno superato il limite di assenze previsto, mentre nessuno è stato escluso a seguito di valutazione negativa.

E' stata esaminata anche la Determina n. 1712 del 6.10.09 del Municipio Roma Centro Storico (allegato n. 68). Così come per l'atto precedente, nelle tabelle non è

prevista la valutazione individuale dei dipendenti e le somme corrisposte sono le medesime a parità di categoria di inquadramento. Su 515 dipendenti, solo 57 dipendenti non hanno percepito somme, di questi 53 perché hanno superato il limite di assenze previsto e 4 per aver percepito altri incentivi, mentre nessuno è stato escluso a seguito di valutazione negativa.

Le somme effettivamente liquidate a titolo di produttività anno 2008 – 2009, finanziata con i residui fondi anni 2006 – 2007, sono state pari ad € 17.688.887,10.

Produttività collettiva anno 2009

Le modalità con cui è stata effettuata l'erogazione delle somme riferite alla produttività 2009 sono sostanzialmente simili a quelle dell'anno precedente. Le disposizioni agli uffici in merito alle modalità di definizione degli obiettivi e di valutazione delle prestazioni sono state fornite con la nota prot. 94692 del 28.10.09 del Dipartimento Risorse Umane (allegato n. 69).

In tale documento è richiamato che *“... le risorse ... sono utilizzate anche per 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”*.

Quanto agli obiettivi, è indicato che *“Elemento fondamentale sarà costituito dagli obiettivi che vengono posti a cardine delle azioni e delle attività. I progetti dovranno essere completati entro il 15 dicembre 2009”*, mentre, riguardo la valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi, è riportato che *“Alla scadenza del termine di realizzazione del piano delle attività, è compito del Direttore Apicale procedere alla valutazione del livello di raggiungimento degli obiettivi e del correlato apporto individuale garantito da ciascun dipendente ...”*.

Prima di esaminare gli atti specifici, va rilevato come il tempo per porre in essere le attività progettuali sia stato estremamente esiguo. Il 28 ottobre sono state fornite le indicazioni operative, in base alle quali dovevano essere individuate le attività da porre in essere, che dovevano essere già completate il 15 dicembre. Tra programmazione

delle attività, assegnazione degli obiettivi e svolgimento delle attività, il tempo disponibile era di 48 giorni.

Leggendo la Determina n. 90 del 19.04.10 del Dipartimento Comunicazione Istituzionale (allegato n. 70) è possibile rilevare che “... *con determinazione dirigenziale n. 421 del 24.11.2009 sono stati approvati ... i progetti di produttività delle UU.OO. dell'ex Dipartimento XVII ...*”, inoltre “... *che i progetti hanno avuto inizio in data 1 novembre 2009 e si sono conclusi in data 15 dicembre 2009 ...*” ed infine “... *che ... con le note di seguito indicate sono state trasmesse le relazioni conclusive dei singoli progetti, da cui si evince il raggiungimento degli obiettivi programmati entro i termini previsti:*

U.O. Semplificazione e Innovazione tecnologica: GE 10053 del 06.11.2009 a firma del dirigente Carolina Cirillo

U.O. Analisi di impatto della regolamentazione: GE 10049 del 06.11.2009 a firma del dirigente Luigi di Gregorio

U.O. Comunicazione Istituzionale: GE 9981 del 05.11.2009 a firma del dirigente Paola Conti”.

Dal contenuto della determina appare evidente come nella realtà i progetti di produttività, invece di essere utilizzati per remunerare una maggiore attività lavorativa da parte dei dipendenti rispetto a quella ordinariamente svolta, siano stati appositamente costruiti per ripartire somme a fronte dello svolgimento dell'ordinaria attività lavorativa.

Non si spiega diversamente come abbiano fatto gli uffici a realizzare dei progetti che non erano stati ancora approvati (approvazione del 24 novembre e conclusione dei progetti il 6 novembre) o che comunque erano riferiti ad attività ordinarie già in essere e che di fatto erano già state pressoché interamente realizzate (inizio del progetto l'1 novembre e conclusione il 6 novembre, peraltro l'1 novembre era domenica e ben difficilmente si sarebbe potuto iniziare l'attività in tale data).

Un simile comportamento è chiaramente elusivo delle disposizioni in tema di produttività, in quanto non è possibile prevedere dei compensi per attività già svolte,

essendo l'ordinaria attività, posta in essere senza che venisse prospettato un incentivo in caso di raggiungimento di uno specifico obiettivo, già remunerata con l'ordinaria retribuzione, come evidenziato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, nella delibera n. 287/2010.

Quanto alla effettiva valutazione delle prestazioni individuali, è stata fornita, a titolo di esempio, la Determina n. 1405 del 24.06.10 del Municipio IX (allegato n. 71) dalla quale è possibile rilevare che le uniche cause di esclusione dei dipendenti sono state l'aver effettuato presenze in misura inferiore al 60% o l'aver percepito altre tipologie di incentivi.

Nessuno tra le centinaia di dipendenti a cui sono state liquidate nel somme risulta essere stato escluso per aver fornito prestazioni insufficienti, così come non vi è stata alcuna differenziazione tra le somme percepite dai dipendenti, a parità di categoria di inquadramento e di orario di servizio (*part time* o *full time*).

Appare evidente come anche in questo caso l'erogazione delle somme sia avvenuta "a pioggia", tenendo conto solamente di parametri automatici quali la presenza in servizio e la categoria di inquadramento. Peraltro ciò è testimoniato dal fatto che nelle tabelle allegate agli atti non è nemmeno presente una colonna relativa alla valutazione ottenuta dai dipendenti.

Le somme effettivamente liquidate a titolo di produttività anno 2009, finanziate con i residui fondi anni precedenti, sono state pari ad € 15.145.355,37.

Produttività di particolare valore strategico - Ufficio personale anno 2010

Nell'anno 2010 l'ente ha posto in essere un progetto rivolto all'ufficio del personale, finalizzato all'aggiornamento ed alla verifica dei dati contenuti negli applicativi informatici in uso.

Leggendo la nota del Dipartimento Risorse Umane prot. n. GB/15390 del 18.02.10 (allegato n. 72) è possibile rilevare che *"Ai fini della liquidazione degli incentivi, i Direttori preposti alle strutture dovranno adottare una determinazione dirigenziale che prenda atto del conseguimento degli obiettivi fissati e certifichi l'apporto individuale dei dipendenti che vi hanno partecipato ... Per la valutazione*

dell'apporto individuale di ciascun dipendente al raggiungimento degli obiettivi sopra descritti e per la determinazione dei compensi individuali si farà riferimento ai consueti criteri e parametri retributivi utilizzati per altri progetti di produttività ...".

Anche in questo caso è stato possibile rilevare dalla documentazione fornita che gli unici elementi presi in considerazione per la liquidazione delle somme al personale sono stati la categoria di inquadramento e la presenza in servizio, mancando qualsiasi valutazione dell'apporto individuale di ciascun dipendente al raggiungimento dell'obiettivo della struttura.

Ciò appare evidente dalla lettura della Determina n. 779 del 14.06.11 (allegato n. 73), la cui attestazione in allegato A, dopo aver indicato i nominativi dei dipendenti coinvolti, specifica che *"Ogni aderente al progetto ha garantito la propria presenza non inferiore al 60% delle giornate di lavoro nel periodo di realizzazione degli obiettivi"*. Unico elemento di valutazione è stato, pertanto, la presenza in servizio.

In altri casi, come per la Relazione conclusiva del progetto, nota prot. n. 36977 del 28.06.11 (allegato n. 74), la valutazione è ridotta a clausole di stile, potendosi leggere *"Si ritiene pertanto che, in virtù della partecipazione di tutto il personale coinvolto, già indicato in precedenza, che ha mostrato un adeguato e pieno apporto individuale al raggiungimento degli obiettivi prefissati, l'Ufficio sia stato in grado di perseguire le finalità proprie del presente progetto di produttività"*.

Appare evidente che anche in questo caso le somme sono state distribuite "a pioggia", tenendo conto esclusivamente della categoria di inquadramento e della presenza in servizio. Le somme effettivamente liquidate a titolo di produttività di particolare valore strategico sono state pari ad € 576.694,09.

Produttività B7 – C5 – D6 anni 2011 e 2012

Nell'accordo del 23.12.10, oltre a prevedere una progressione economica per tutti i dipendenti che avevano maturato un anno di servizio nella categoria di inquadramento, è stato previsto che *"Per valorizzare le professionalità e l'esperienza acquisita dai dipendenti che alla data del 31/03/2007 erano già collocati nella posizione economica B7/C5/D6, vengono attivati, con decorrenza 1/12/2010, specifici*

progetti annuali di produttività ... i dipendenti interessati percepiranno un compenso pari a Euro 375,00 per la posizione B7, Euro 400,00 per posizione C5 ed Euro 850,00 per la posizione D6 ...”.

Così come formulato, parrebbe che i progetti di produttività “riservati” siano stati previsti per distribuire un beneficio economico ulteriore a coloro che non potevano più beneficiare della progressione orizzontale in quanto avevano già raggiunto la posizione economica massima prevista per ciascuna categoria.

Il Dipartimento Risorse Umane, con nota prot. 369217 dell’1.12.11 (allegato n. 75), ha indicato che *“I progetti relativi all’anno 2011 dovranno essere attribuiti entro il 05.12.2011 e avranno scadenza il 30.01.2012; quelli relativi all’annualità 2012 decorreranno dal 01.02.2012 e termineranno il 31.12.2012”*, quanto alla prestazione individuale, è riportato che *“Le cause di esclusione dal compenso di produttività sono quelle previste in via generale dall’art. 229 del CCDI (“l’aver riportato una valutazione inferiore a 66 punti” e “l’aver lavorato un numero di giornate inferiore a 110”)*”.

Esaminando gli atti con cui sono state liquidate le somme al personale che sono stati forniti a titolo di esempio, quali la Determina n. 414 del 18.04.12 del Capo di Gabinetto (allegato n. 76) e la Determina n. 495 del 5.04.12 del Municipio Roma XI (allegato n. 77), è rilevabile come nelle tabelle sia presente solamente l’indicazione della percentuale di orario di lavoro del dipendente (colonna % 1, dove 100% è *full time*) e dei giorni di presenza, mentre non è mai riportata la valutazione della prestazione del singolo dipendente.

Anche in questo caso, sebbene fosse stata teoricamente prevista l’assegnazione di una valutazione individuale, della stessa non vi è traccia negli atti esaminati. Come nei casi precedenti, le uniche esclusioni sono state conseguenza del superamento del limite di assenze previste. Occorre comunque segnalare come sia del tutto inadeguato un sistema di valutazione che non prevede alcuna differenziazione tra la somma corrisposta a chi ottiene una valutazione di 66 e chi ottiene una valutazione di 100.

Le medesime considerazioni sono estensibili ai progetti riferiti all'anno 2012. Dall'esame della Determina n. 431 del 30.05.13 del Dipartimento per la razionalizzazione della spesa e per l'acquisto di beni e servizi (allegato n. 78) e della Determina n. CH/1385/2013 dell'8.06.13 del Municipio Roma VI (allegato n. 79), fornite dall'ente a titolo di esempio, si può rilevare che nella ripartizione delle somme si è tenuto conto esclusivamente della presenza in servizio.

Nelle tabelle allegate agli atti manca qualsiasi riferimento alla valutazione individuale, ma sono presenti generiche frasi di stile riferite alla generalità dei dipendenti, quali “... *ha certificato il positivo apporto individuale dei dipendenti possessori dei requisiti per partecipare alla produttività ...*” (Determina 431/2013) o “... *si rappresenta che i sottoelencati dipendenti ... hanno partecipato, con il loro apporto individuale, in modo positivo al raggiungimento degli obiettivi previsti nel progetto*” (Determina CH/1385/2013).

Appare evidente che anche in questo caso le somme sono state distribuite “a pioggia”, tenendo conto esclusivamente della categoria di inquadramento e della presenza in servizio, al solo scopo di erogare maggiori somme in via generalizzata al personale che non poteva più beneficiare delle progressioni orizzontali. Le somme effettivamente liquidate a titolo di produttività B7 – C5 – D6 sono state pari ad € 859.330,29 per l'anno 2011 (corrisposte nell'anno 2012) e ad € 711.247,08 per l'anno 2012 (corrisposte nell'anno 2013).

Conclusioni

L'esame della documentazione fornita ha consentito di rilevare come le somme corrisposte a titolo di produttività per la partecipazione a progetti siano state quantificate sulla base di parametri automatici, determinando un'erogazione “a pioggia” delle risorse.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme erogate irregolarmente nel periodo esaminato, suddivise per anno di pagamento, così come individuate in base al controllo effettuato.

	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Prod. D.Lgs. 30/2007			36.735,21	681.020,73	36.309,23	754.065,17
Prod. Collettiva 2008	17.688.887,10					17.688.887,10
Prod. Collettiva 2009		15.145.355,37				15.145.355,37
Prod. Valore Strategico			576.694,09			576.694,09
Prod. B7-C5-D6				859.330,29	711.247,08	1.570.577,37

Nel periodo esaminato, complessivamente, le somme illegittimamente corrisposte a titolo di produttività, per applicazione di criteri “a pioggia”, ammontano ad € 35.735.579,10.

4.2.4.2 Le progressioni economiche orizzontali

Il CCNL del 31.03.99 disciplina l'istituto della progressione all'interno della categoria (progressione economica orizzontale) agli articoli 5 e 13.

L'art. 6, inoltre, impone agli enti di adottare metodologie permanenti per la valutazione delle prestazioni e dei risultati dei dipendenti, anche ai fini della progressione economica.

L'istituto in questione dovrebbe avere un carattere fortemente premiante, poiché permette alle amministrazioni di procedere all'attribuzione di progressioni economiche ai propri dipendenti, all'interno delle categorie di appartenenza, grazie a procedure selettive di carattere meritocratico, i cui criteri di massima sono individuati dall'art. 5 del CCNL del 31.03.99.

La contrattazione decentrata di livello locale deve specificare ed adattare questi criteri alla concreta realtà dell'ente e deve determinare le modalità, la scansione e le risorse da destinare alla progressione.

Si segnala che le modalità con cui effettuare le progressioni sono state ribadite dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con delibera n. 589/2010, e, da ultimo, dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la

Calabria, con delibera n. 407/2011, rifacendosi a quanto indicato dall'ARAN in precedenti pareri¹⁹.

In particolare, in tali pronunciamenti è evidenziato che il periodo di valutazione delle prestazioni posto a base per l'attribuzione del beneficio deve necessariamente essere successivo alla sottoscrizione del contratto decentrato con cui è stato stabilito di utilizzare l'istituto. Solo in tal modo, infatti, i dipendenti si sarebbero potuti impegnare per ottenere la progressione, cosa impossibile da fare se la valutazione riguardava periodi precedenti.

Roma Capitale ha utilizzato l'istituto in questione più volte nel periodo 2000 - 2010. La prima progressione orizzontale è stata realizzata in base a quanto previsto all'art. 24 del contratto decentrato integrativo del 31.07.00.

Nell'accordo è specificato che non avrebbe potuto ottenere la progressione orizzontale chi non avesse maturato il requisito di due anni di inquadramento nella posizione economica di appartenenza alla data dell'1.01.00 e chi avesse riportato sanzioni disciplinari definitive superiori alla censura. Inoltre, è stato fissato un punteggio minimo da conseguire di 50 punti su 100.

Con Determina n. 4234 del 14.12.00 (allegato n. 80) è stata attribuita la progressione orizzontale a 21.349 dipendenti, escludendo dalla stessa solamente 91 dipendenti che avevano riportato sanzioni disciplinari superiori alla censura e, in via provvisoria, 20 dipendenti destinatari di sospensioni cautelari.

Nessun dipendente risulta essere stato escluso per aver conseguito una valutazione inferiore a quella minima prevista e la progressione è stata attribuita con effetto retroattivo.

La seconda progressione orizzontale è stata assegnata con Determina n. 1931 del 6.10.05 (allegato n. 81), in base a quanto indicato nella pre intesa di CCDI sottoscritta in data 29.07.05, che, facendo seguito a quanto indicato nei verbali di intesa

¹⁹ Vedi parere 399-5F4.

dell'11.05.05 e del 20.07.05, ha previsto, per tutto il personale in servizio che avesse conseguito un anno di anzianità nella categoria di inquadramento nel periodo 1.07.04 – 1.06.05, la progressione economica all'interno della categoria con decorrenza 1.07.04.

Sarebbero stati esclusi coloro che non avessero ottenuto una valutazione minima di 50/100 e coloro che fossero stati destinatari di sospensioni cautelari.

Quest'ultima procedura appare irregolare sotto molteplici aspetti. In primo luogo, come rilevabile dall'atto richiamato, nessun dipendenti risulta essere stato escluso per aver ricevuto un punteggio insufficiente (dal conto annuale 2005 le progressioni effettuate risultano essere pari a 25.325), in secondo luogo, la progressione è stata attribuita con effetto retroattivo, ed in conclusione, la progressione è stata attribuita anche prima che venisse sottoscritto il contratto decentrato che la prevedeva, sottoscrizione avvenuta solo in data 18.10.05.

Va inoltre rilevato come nell'atto non venga fatto alcun riferimento alla valutazione conseguita, né tantomeno viene citata l'effettiva realizzazione di un processo valutativo.

La terza progressione orizzontale è stata assegnata con Determina n. 1882 del 5.10.07 (allegato n. 82), in base a quanto indicato nel CCDI sottoscritto in data 20.09.07, che ha previsto, per tutto il personale in servizio che avesse conseguito un anno di anzianità nella categoria di inquadramento alla data del 31.12.06, la progressione economica all'interno della categoria con decorrenza giuridica 1.01.07 ed economica 1.04.07.

Sarebbero stati esclusi coloro che non avessero ottenuto una valutazione minima di 40 punti nel fattore esperienza acquisita, di 6 punti nel fattore valutazione della prestazione e di 10 punti nel fattore titoli culturali e formativi.

In merito alla specifica procedura, l'ente non né stato in grado di fornire dati puntuali relativi ai soggetti esclusi. In particolare, dalla lettura dell'atto esaminato non è stato possibile rilevare alcun dipendente che sia stato escluso per aver conseguito un punteggio insufficiente in uno dei tre parametri di valutazione, né è stato possibile rilevare l'eventuale presenza di esclusi da altri documenti.

Gli unici dati rilevabili sono contenuti nel conto annuale dell'anno 2007, da cui risultano effettuate 18.606 progressioni orizzontali. Per dare un'idea del numero dei beneficiari sul totale dei dipendenti, si rappresenta che dal conto annuale 2006 è rilevabile che alla data del 31.12.06 erano presenti 19.150 dipendenti del comparto che non avessero già raggiunto la posizione economica massima all'interno della categoria.

Va segnalato che il raffronto delle due cifre è meramente indicativo, in quanto non è detto che tutti i 19.150 dipendenti fossero ancora in servizio o che avessero i requisiti per partecipare alla selezione. A titolo di esempio, si segnala che nell'anno 2007 hanno ottenuto la progressione verticale 26 dipendenti, che quindi non avrebbero potuto beneficiare dell'istituto, così come non potevano partecipare alla progressione i 452 dipendenti assunti nel corso dell'anno 2006 (dati tabella 6 conto annuale 2006).

Tenendo conto di tali dati, anche nell'anno 2007 sembrerebbero aver ottenuto la progressione tutti i soggetti che potevano parteciparvi, peraltro con effetto retroattivo.

La quarta progressione orizzontale è stata assegnata con Determina n. 2032 del 4.10.10 (allegato n. 83), in base a quanto indicato nel CCDI sottoscritto in data 22.10.09, a coloro che avessero maturato 24 mesi di inquadramento nella posizione economica di inquadramento alla data del 30.11.08, ed ha avuto decorrenza 1.12.08.

Sarebbero stati esclusi coloro che non avessero ottenuto una valutazione minima di 40 punti nel fattore esperienza acquisita, di 6 punti nel fattore valutazione della prestazione e di 10 punti nel fattore titoli culturali e formativi, oltre coloro che avessero riportato nel biennio precedente provvedimenti disciplinari definitivi superiori alla censura.

Anche in questo caso, in merito alla specifica procedura, l'ente non né stato in grado di fornire dati puntuali relativi ai soggetti esclusi. In particolare, dalla lettura dell'atto esaminato non è stato possibile rilevare alcun dipendente che sia stato escluso per aver conseguito un punteggio insufficiente in uno dei tre parametri di valutazione, né è stato possibile rilevare l'eventuale presenza di esclusi da altri documenti.

Gli unici dati rilevabili sono contenuti nel conto annuale dell'anno 2010, da cui risultano effettuate 15.017 progressioni orizzontali. Per dare un'idea del numero dei beneficiari sul totale dei dipendenti, si rappresenta che dal conto annuale 2008 è rilevabile come alla data del 31.12.08 fossero presenti 15.524 dipendenti del comparto che non avessero già raggiunto la posizione economica massima all'interno della categoria.

Va segnalato che il raffronto delle due cifre è meramente indicativo, in quanto non è detto che tutti i 15.524 dipendenti fossero ancora in servizio o che avessero i requisiti per partecipare alla selezione. A titolo di esempio, si segnala che nell'anno 2007 sono stati assunti 990 dipendenti che avevano quindi il requisito di anzianità previsto (dati tabella 6 conto annuale 2007).

Tenendo conto di tali dati, anche nell'anno 2010 sembrerebbero aver ottenuto la progressione tutti i soggetti che potevano parteciparvi, ancora una volta con effetto retroattivo.

La quinta progressione orizzontale, relativamente alla quale non è stata fornita la determina di attribuzione, ha visto quali beneficiari 14.712 soggetti. Agli scriventi è stata fornita una scheda riepilogativa (allegato n. 84), nella quale è stato evidenziato che il numero dei partecipanti alla procedura è stato di 14.813 unità, dei quali, come detto, 14.712 hanno beneficiato della progressione.

Potevano ottenere la progressione coloro che avevano, alla data dell'1.12.09, due anni di inquadramento nella posizione economica di appartenenza, che non avevano riportato alcun provvedimento disciplinare superiore alla censura nel biennio precedente e che ottenevano una valutazione non inferiore a 44 punti su un massimo di 100 nei tre macrofattori individuati (il punteggio minimo ottenibile era di 29 punti).

La progressione sarebbe stata assegnata anche a quei dipendenti che, fermo restando gli altri requisiti, avessero conseguito i 24 mesi di inquadramento entro il 31.12.10.

Gli esclusi sono stati solamente 101 e, dall'elenco fornito dall'ente, è emerso che solo 15 di essi non ne hanno beneficiato per non aver ricevuto l'attribuzione di un punteggio. Anche questa progressione è stata attribuita con effetto retroattivo.

Da quanto esposto, appare evidente come le progressioni orizzontali siano sempre state attribuite a tutti i potenziali beneficiari a prescindere dai risultati della valutazione ottenuta, non rispettando la finalità premiale dell'istituto.

Le prime 4 procedure non hanno visto l'esclusione di alcun soggetto per aver conseguito un punteggio insufficiente, facendo registrare pertanto, in base ai dati che si è riusciti a ricostruire, 80.297 valutazioni positive e zero valutazioni negative. L'ultima procedura, in base ai dati acquisiti e fatta salva l'eventuale attribuzione successiva di un punteggio tale da consentire l'attribuzione della progressione o la presenza di cause di esclusione che non avrebbero comunque consentito ai soggetti esclusi di partecipare alla procedura, ha fatto registrare 14.712 valutazioni positive e 15 valutazioni negative.

Nel complesso delle cinque procedure, le valutazioni positive sono state quindi pari a 95.009, a fronte di 15 valutazioni negative, con una percentuale di valutazioni positive pari al 99,98%.

Il numero elevatissimo di valutazioni positive è frutto anche dei criteri ben poco selettivi posti alla base delle stesse. Prendendo ad esempio la prima procedura di progressione, va rilevato che il punteggio minimo di 50 punti era pressoché impossibile da non raggiungere.

L'art. 24 del CCDI del 31.07.00 prevedeva infatti che venissero attribuiti 40 punti in presenza di un'anzianità di servizio compresa tra 2 e 10 anni, dove 2 anni era il minimo per poter partecipare alla procedura, e 10 punti a coloro che avessero almeno terminato la scuola dell'obbligo. In sostanza bastava aver terminato la scuola dell'obbligo per ottenere la progressione, anche se la valutazione della prestazione fosse stata pari a zero.

Anche relativamente alla seconda procedura, così come indicato dall'art. 31 del CCDI del 18.10.05, appariva alquanto agevole conseguire il punteggio minimo di 50. Anche in questo caso, infatti, venivano attribuiti 40 punti in presenza di un'anzianità di

servizio compresa tra 1 e 10 anni, dove 1 anno era il minimo per poter partecipare alla procedura, e 10 punti a coloro che avessero almeno terminato la scuola dell'obbligo. Inoltre per la valutazione delle prestazioni il punteggio minimo previsto era di 5. In sostanza, anche in questo caso bastava aver terminato la scuola dell'obbligo per ottenere la progressione, in quanto anche se la valutazione della prestazione fosse il minimo ottenibile, il punteggio sarebbe comunque stato pari almeno a 55.

Lo stesso vale per la terza e la quarta procedura, in cui il punteggio minimo nel fattore esperienza acquisita era automaticamente raggiunto da tutti i soggetti che potevano partecipare alle stesse, così come bastava aver completato la scuola dell'obbligo per ottenere il punteggio minimo richiesto nel fattore titoli culturali e formativi. Quanto alla valutazione, era sufficiente ottenere un punteggio di 6/10, quando il minimo punteggio ottenibile era comunque di 5/10.

Appare del tutto evidente come non possa essere definito meritocratico un sistema che porti alla premiazione della pressoché totalità del personale e che prevedeva comunque il passaggio alla posizione economica superiore in presenza di requisiti talmente bassi da essere pressoché automaticamente ottenibili da tutti i potenziali beneficiari dell'istituto. A tal proposito, è il caso di segnalare che il requisito dell'aver completato la scuola dell'obbligo è considerato raggiunto anche da coloro che hanno conseguito la licenza elementare anteriormente al 1962.

Inoltre, come già evidenziato, le progressioni sono state attribuite con effetto retroattivo, in chiara violazione dell'effetto premiale dell'istituto, così come indicato dai pronunciamenti della Magistratura contabile in precedenza richiamati.

In riferimento alle somme erogate per le progressioni orizzontali effettuate in assenza di una effettiva selezione avente finalità premiale, chi scrive ritiene estensibili le censure avanzate dalla Corte dei conti, sezione Campania, nella sentenza n. 79 del 25.01.01, relative alla distribuzione a pioggia della produttività ed illustrate nel paragrafo precedente riguardante tale fattispecie.

In particolare l'affermazione della Corte che le risorse del fondo sono "*... a destinazione vincolata e ... l'erogazione dei compensi è disciplinata rigorosamente da*

norme inderogabili, le quali ne fissano i presupposti e si pongono quindi come precetti assoluti e cogenti, a tutela della finanza pubblica nel suo complesso e di quella specifica degli enti titolari delle risorse de quibus. La violazione di queste norme comporta ipso iure una lesione ingiusta a danno dell'ente locale, il quale si vede privato dell'utilitas che avrebbe dovuto conseguire attraverso le risorse in questione".

Destinare risorse finalizzate a remunerare i soggetti più meritevoli a tutto il personale indistintamente, viola il precetto normativo e determina una lesione ingiusta per l'ente locale, con l'aggravante che i dipendenti conservano il diritto a percepire tali somme anche per il futuro, essendo la progressione economica orizzontale definitiva.

Anche quando sono state utilizzate delle procedure di valutazione, essendo stati valutati positivamente tutti i soggetti che potevano partecipare alle progressioni orizzontali, anche tenendo conto del basso punteggio minimo richiesto, si è comunque determinato l'accesso generalizzato alla posizione economica superiore.

Tale comportamento è chiaramente elusivo del dettato contrattuale, come indicato anche dall'ARAN²⁰, per cui *"le progressioni economiche "concesse" indistintamente a tutto il personale in servizio sono in contrasto con la disciplina dell'art. 5 del CCNL del 31.3.1999 che invece presuppone una selezione del personale basata esclusivamente su indicatori meritocratici. Le clausole in tal senso inserite nei contratti decentrati possono essere viziate di nullità"*.

Le progressioni, inoltre, sono state sempre 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.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme corrisposte nel periodo esaminato a titolo di progressione economica orizzontale, così come rilevate dai prospetti di destinazione delle risorse del fondo. Relativamente all'anno 2011,

²⁰Parere ARAN 399-5D3 della Raccolta sistematica.

l'importo indicato è quello di preconsuntivo rilevato dalla Determina n. 3160 del 29.12.11.

Si specifica che tali importi non tengono conto del costo delle progressioni orizzontali posto a carico del bilancio, non rilevabile dai documenti forniti.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Progressioni orizzontali	50.482.236,12	47.427.969,94	54.897.128,96	47.757.737,37	45.313.845,97	245.878.918,36

4.2.4.3 Le risorse destinate al finanziamento delle alte professionalità

L'art. 32, comma 7, del CCNL del 22.01.04 ha previsto la destinazione di specifiche risorse alla costituzione di un fondo destinato alla remunerazione degli incarichi di alta professionalità.

L'ARAN, in sede di prima applicazione della normativa, aveva affermato il principio²¹ per cui il suddetto incremento (0,20%) non deve essere ricompreso né tra le risorse decentrate stabili né tra quelle variabili (non sono, infatti, citate nei commi 2 e 3 dell'art. 31), aggiungendo subito dopo che, ove l'ente non intenda istituire posizioni di responsabilità di alta professionalità, la predetta percentuale dello 0,20% non può comunque essere destinata ad altre finalità, ma dovrà, al più, essere accantonata. Tutto ciò fino ad una nuova e diversa disciplina contrattuale.

La questione verteva più precisamente sulla possibilità di utilizzare liberamente le risorse in questione, ad esempio per il finanziamento della produttività, nell'ipotesi in cui l'ente non ritenesse di istituire le alte professionalità.

In materia è successivamente intervenuta, fornendo un prezioso ausilio interpretativo, la dichiarazione congiunta n. 1 al CCNL del 9.05.06, la quale ha previsto che *“gli incrementi delle risorse decentrate derivanti dalla corretta applicazione dell'art. 32, comma 2 e 7, in relazione alle finalità da quest'ultimo*

²¹ Parere 10.6 in data 23.04.2004

stabilite, del CCNL del 22.1.2004 sono confermati e restano definitivamente acquisiti nelle disponibilità per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività”.

Tale intervento conferma le interpretazioni più restrittive, nel senso dell'impossibilità di utilizzare liberamente le risorse di cui all'art. 32, comma 7, del CCNL del 22.01.04.

Sulle stesse grava dunque un preciso vincolo di destinazione (valorizzazione delle alte professionalità e null'altro). Non si spiegherebbe, altrimenti, l'inciso “*in relazione alle finalità da quest'ultimo stabilite*” che la dichiarazione congiunta utilizza nel richiamare il comma 7.

Gli scriventi hanno chiesto all'ente se fossero stati affidati incarichi di alta professionalità finanziati con le risorse del fondo, ricevendo risposta negativa.

Presso Roma Capitale, le risorse di cui all'art. 32, comma 7, del CCNL del 22.01.04 sono state inserite nel fondo, senza però che venissero destinate alle specifiche finalità. In sede di rendicontazione, tali risorse sono confluite nei residui non utilizzati, che negli anni successivi hanno finanziato istituti contrattuali diversi da quello previsto.

In sostanza, le risorse destinabili al finanziamento delle alte professionalità sono state utilizzate per finanziare altri istituti, violando le previsioni contrattuali²².

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme indebitamente destinate ad altre finalità, in contrasto con le disposizioni contrattuali.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
CCNL 22.01.04 art. 32, c. 7		1.136.784,84	1.136.784,84	1.136.784,84	1.136.784,84	4.547.139,36

²² Sul punto, risulta fondamentale anche la lettura dell'art. 7, comma 1, lett. e), del CCNL 31.7.2009, che conferma inconfutabilmente quanto sin qui esposto.

4.2.4.4 I compensi a carattere indennitario

I contratti collettivi individuano i compensi a carattere indennitario erogabili ai dipendenti degli enti. La materia è infatti 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 è 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.

L'art. 4, comma 5, del CCNL dell'1.04.99 specifica chiaramente che *“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”*.

Gli scriventi hanno esaminato i cedoloni stipendiali forniti dall'ufficio personale ed i contratti decentrati integrativi sottoscritti, individuando una serie di compensi non previsti dai contratti collettivi nazionali o da specifiche norme, che vengono esaminati di seguito.

Le indennità atipiche corrisposte al personale

L'art. 155 del CCDI del 18.10.05 prevede per il personale della Polizia Municipale uno specifico compenso, non contemplato dai contratti collettivi nazionali, da corrispondere in caso dell'effettuazione di servizio esterno. Tale indennità è pari ad € 4,00 giornalieri per il personale di categoria C.

I successivi artt. 156 e 157 prevedono l'indennità di manutenzione uniforme e l'indennità per l'articolazione oraria “seminotte”. Ambedue tali fattispecie non sono contemplate dalla contrattazione collettiva e sono pertanto illegittimi.

La prima consiste in una somma di € 1,20 giornalieri e sostituisce la parimenti illegittima indennità di vestiario corrisposta in precedenza. A riprova della illegittimità di una simile erogazione si riporta quanto indicato dalla Corte dei conti, Sezione III giurisdizionale d'appello, nella sentenza n. 141/2004, riguardante la materia pensionistica.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Ind. servizio esterno	2.158.424,16	2.085.067,32	2.042.978,00	1.982.241,89	1.827.764,08	1.456.409,21	11.552.884,66
Ind. seminotte	196.506,00	203.640,00	204.294,00	267.560,00	395.117,00	322.632,50	1.589.749,50
Ind. man. Unif. PM	1.470.771,60	1.500.928,80	1.521.332,40	1.531.832,40	1.473.186,00	1.173.159,60	8.671.210,80
Ind. man. uniforme	15.801,00	10.694,00	913,00	0	0	0	27.408,00
Ind. man. vestiario	304.794,40	285.593,91	262.568,30	203.649,07	176.322,21	132.597,45	1.365.525,34

L'indennità di disagio

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".

In molti casi, la misura dell'indennità di disagio prevista presso l'ente ispezionato è superiore a quella indicata dall'ARAN.

A titolo di esempio, si rileva che gli artt. 158 e 159 del CCDI del 18.10.05 prevedono la corresponsione in favore del personale educativo scolastico di indennità ben superiori all'importo previsto per l'indennità di rischio (€ 6,19 giornalieri + € 20,00 settimanali, con riduzione a € 3,72 giornalieri + € 8,00 settimanali per il turno antimeridiano della scuola dell'infanzia).

Oltre al problema dell'importo dell'indennità di disagio corrisposta, difficilmente comprensibile appare la qualificazione dell'attività svolta come disagiata. 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.

In tale pronunciamento, rilevando la natura non retributiva di un simile compenso, i Magistrati contabili affermano che *“In estrema sintesi la circostanza che l’indennità in parola non sia prevista dalla legge o dagli Accordi Nazionali di lavoro, viene in rilievo unicamente ai fini di escluderla dal computo della base pensionabile, ma non anche per dedurne l’illegittima corresponsione attuata, in fattispecie, in forza di atti deliberativi dell’Ente locale, insindacabili in questa sede”*.

La seconda prevede la corresponsione di un compenso ulteriore di € 6,00 giornalieri in favore del personale che presta servizio nella fascia oraria 15:48 – 23:00 o 16:48 – 24:00. Si precisa 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).

Indennità simili a quella per manutenzione uniforme sono previste anche per dipendenti impiegati in altre attività. L’art. 189 del medesimo CCDI prevede la corresponsione di un’indennità di € 1,00 giornaliero per gli operatori del nucleo decoro urbano e per gli operatori comunali della viabilità.

Come accennato in precedenza, i contratti decentrati non possono contenere clausole non previste dai contratti collettivi nazionali, per cui simili compensi sono illegittimi.

Nella tabella seguente sono riepilogate le somme corrisposte al personale a tale titolo, di cui al codice stipendiale 1503 – Indennità servizio esterno, 1509 – Indennità articolazione oraria seminotte, 1539 – Indennità manutenzione uniforme P.M., 1541 – Indennità manutenzione uniforme e 1542 – Indennità manutenzione vestiario, come rilevate dai cedoloni riepilogativi stipendiali. Per l’anno 2013 i dati si riferiscono al periodo gennaio – ottobre.

Analogamente, l'art. 186 del CCDI del 18.10.05 ha previsto l'incremento delle indennità già erogate in base alle previsioni degli artt. 34 e 35 del CCDI del 31.07.00. L'art. 35, in particolare, prevede che *"In relazione alle funzioni svolte dal personale appartenente alla categoria D non incaricato di funzioni dell'area delle posizioni organizzative nonché in relazione ad una diversa e più flessibile articolazione della propria attività lavorativa viene prevista inoltre una indennità quantificata nella misura di Lire 2.500.000 annui pro-capite legata alla effettiva presenza in servizio e all'effettuazione delle diverse articolazioni orarie"*.

Si tratta di un'indennità al personale di categoria D ulteriore rispetto a quella di specifiche responsabilità, non prevista dai contratti collettivi ed i cui presupposti vengono indicati in maniera del tutto generica. In sostanza si tratta di un incremento della retribuzione spettante in violazione alle disposizioni dei contratti collettivi di lavoro.

Quanto all'art. 34, prevede la corresponsione di un'indennità di disagio legata all'organizzazione dell'orario di lavoro secondo tipologie in uso presso l'ente. Si tratta delle tipologie di orario indicate nella Delibera di Giunta Comunale n. 4160 del 21.12.95 (allegato n. 85).

Con tale documento, oltre a definire 6 possibili orari di lavoro da applicare ai dipendenti, è stata prevista la corresponsione di un compenso nel caso in cui l'attività lavorativa venga svolta di sabato o con rientro pomeridiano.

Quanto alla possibilità di corrispondere l'indennità di disagio a coloro che devono garantire l'apertura degli uffici anche di sabato, gli scriventi ritengono tale disposizione non palesemente irragionevole.

Discorso diverso deve essere fatto per i rientri pomeridiani. Lo svolgimento dell'attività lavorativa su 5 giorni settimanali rappresenta l'ordinaria modalità applicata presso qualsiasi pubblica amministrazione, per cui è assolutamente irragionevole prevedere in tale caso la corresponsione di un compenso, sia di natura atipica che a titolo di disagio.

L'illegittimità di un simile comportamento è stata rilevata dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Lazio, con la sentenza n. 59/2010. In tale pronunciamento i Magistrati contabili specificano che *“Devesi, infatti, ritenere che tale previsione configuri per l'Ente un vero pregiudizio economico, perché non giustificato da un aggravio straordinario nello svolgimento di una attività del dipendente obiettivamente disagiata (cfr. legge 165/2001 art. 45), ma solo correlato alla nuova conformazione dell'orario di lavoro settimanale articolato su cinque giorni anziché sei (c.d. settimana corta) e, quindi, a una modificazione generalizzata dell'orario ordinario di lavoro durante la settimana, prevedendo due rientri pomeridiani in sostituzione della prestazione lavorativa del sabato, al pari di ciò che è accaduto nella quasi totalità delle pubbliche amministrazioni. L'attribuzione di un beneficio siffatto configura un ingiustificato vantaggio economico non previsto da alcuna altra disposizione contrattuale nazionale e stride con lo stesso concetto di “indennità” che presuppone appunto una straordinarietà o rispetto all'orario ordinario o una specificità rispetto all'attività lavorativa”*.

Tutte le indennità corrisposte per l'applicazione delle tipologie di orario dalla numero 3 alla numero 6 sono pertanto illegittime.

Ulteriori fattispecie che danno luogo alla corresponsione dell'indennità di disagio sono previste dai seguenti articoli del CCDI del 18.10.05:

- art. 187 – per la flessibilità nell'orario di entrata, € 5,00 giornalieri;
- art. 188 – per l'attività di sportello al pubblico, € 1,00 per ora di lavoro;
- art. 189 – per gli operatori del Nucleo decoro urbano, € 4,00 giornalieri;
- art. 190 – per gli ispettori annonari, € 4,00 giornalieri.

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.

In questa sede vengono riepilogate le somme corrisposte al personale educativo (cod. 1543 – Art. oraria giorn. ISI/EAN, cod. 1560 – Art. oraria pers. scolastico e cod. 1561 – Ind. disagio giornaliera), al personale della categoria D non destinatario di incarichi di posizione organizzativa e per l’articolazione oraria (cod. 1504 – Ind. dis. art. oraria PM, cod. 1580 – Art. oraria festiva, cod. 1582 – Art. oraria notturna, cod. 1592 – Art. oraria tipo 3, cod. 1594 – Art. oraria tipo 4, cod. 1596 – Art. oraria pomer. e cod. 1591 – Art. oraria DGC 4160) che, a parere degli scriventi, non potevano essere ragionevolmente previsti.

Si precisa che l’articolazione oraria festiva e notturna (codici 1580 e 1582) è stata corrisposta 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.).

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”*.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Art. or.gior. ISI/EAN	6.956.430,51	7.110.341,30	7.427.130,96	7.553.308,34	7.647.561,92	6.096.631,29	42.791.404,32
Art. oraria pers. scol.	815.675,58	740.225,31	650.277,18	402.931,58	324.413,01	230.645,38	3.164.168,04
Ind. disagio giorn.	3.607.007,77	3.645.937,80	3.665.735,09	3.642.829,81	3.611.951,88	2.899.605,00	21.073.067,35
Ind. dis. art. oraria PM	4.877.619,96	4.637.343,97	4.711.263,17	4.370.544,74	3.926.538,10	3.158.964,94	25.682.274,88
Art. oraria festiva	3.197.148,85	3.286.744,81	3.256.706,73	3.233.514,64	3.157.013,46	2.608.711,05	18.739.839,54
Art. oraria notturna	4.633.781,46	4.557.022,87	4.671.078,70	9.129.208,26	7.523.904,07	6.200.287,72	36.715.283,08
Art. oraria tipo 3	8.058.847,65	7.949.200,46	8.093.419,87	7.486.806,40	7.812.832,65	5.777.514,77	45.178.621,80
Art. oraria tipo 4	440.167,13	389.883,19	344.864,51	277.458,70	223.940,72	147.727,98	1.824.042,23
Art. oraria pomer.	112.147,90	95.534,69	85.100,22	81.894,31	79.020,42	56.091,50	509.789,04
Art. oraria DGC 4160				1.179.188,35	1.087.331,42	2.099.308,72	4.365.828,49

Si precisa che i dati riferiti all'anno 2013 riguardano solamente il periodo gennaio – ottobre.

L'indennità di responsabilità

La possibilità di corrispondere l'indennità di specifiche responsabilità è sancita dall'art. 17, comma 2, lett. f) del CCNL dell'1.04.99, la cui misura è stata elevata ad un massimo di € 2.500,00 annui dall'art. 7, comma 1, del CCNL del 9.05.06.

In merito alle modalità applicative dell'istituto l'ARAN, nell'orientamento applicativo RAL 1564, ha specificato che *"... sulla base dell'ampia previsione contrattuale, non è possibile fornire in materia una indicazione completa e precisa, avente carattere di generalità, delle diverse casistiche che possono essere ricondotte alla disciplina del citato art.17, comma 2, lett. f), del CCNL dell'1.4.1999. Quello che è certo è che il compenso previsto dalla clausola contrattuale non può essere riconosciuto indiscriminatamente ai lavoratori, in base alla categoria o al profilo di appartenenza, né essere legato al solo svolgimento dei compiti e delle mansioni ordinariamente previste nell'ambito del profilo posseduto dal lavoratore. Infatti, esso deve essere soprattutto una utile occasione per premiare chi è maggiormente esposto con la propria attività ad una specifica responsabilità. Deve trattarsi, pertanto, di incarichi aventi un certo "spessore", con contenuti sicuramente significativi e qualificanti, per giustificare, secondo criteri di logica e ragionevolezza, un importo della relativa indennità superiore a quello previsto per gli incarichi connessi alle qualifiche di ufficiale di stato civile ed anagrafe ecc., in relazione alle specifiche responsabilità che comportano il riconoscimento del compenso massimo di € 300 (art.17, comma 2, lett. i) del CCNL dell'1.4.1999, introdotto dall'art.36, comma 2, del CCNL del 22.1.2004). Potrebbe trattarsi, ad esempio, di un "responsabile di procedimento complesso", ai sensi della legge 241/1990, oppure di altri "incarichi" formalmente affidati dai dirigenti o dai competenti responsabili dei servizi, che impongono la assunzione di una qualche e diretta responsabilità di iniziativa e di risultato (svolgimento di specifici compiti che comportano responsabilità di gruppo o di procedimento), ecc. Non si ritiene, pertanto, sufficiente la sussistenza di una*

responsabilità di procedimento semplice per giustificare il riconoscimento del compenso di cui si tratta”.

Presso Roma Capitale è stata rilevata la corresponsione di un notevole numero di indennità di specifiche responsabilità. Già l'art. 35 del CCDI del 31.07.00 aveva previsto la corresponsione dell'indennità di specifiche responsabilità al personale della categoria D che non fosse destinatario di incarichi di posizione organizzativa, senza che la stessa fosse correlata all'affidamento di specifici incarichi.

Nel CCDI del 22.10.09, relativo all'utilizzo del fondo anno 2008, è stato stabilito che i residui di risorse non utilizzati sarebbero stati impiegati, fra l'altro, per la *“messa a regime dell'indennità correlata agli incarichi di specifica responsabilità del personale di categoria D nell'importo massimo di € 2.500,00 ... esclusi i responsabili di coordinamento di sezione della P.M. e gli incaricati di posizione organizzativa”.*

Anche quest'altra disposizione sembra confermare che a tutti i dipendenti di categoria D sia stata corrisposta l'indennità in questione, indipendentemente dall'assegnazione di specifiche responsabilità.

Ancor più censurabile appare la corresponsione della specifica indennità al personale della Polizia Municipale. Il regolamento sull'ordinamento professionale del personale del Corpo di Polizia Municipale di Roma, approvato con Deliberazione di Giunta Comunale n. 256 dell'8.08.08, ha previsto, all'art. 11 (allegato n. 86), la corresponsione dell'indennità per incarichi di specifiche responsabilità e indennità di posizioni di lavoro nella misura riepilogata nella seguente tabella.

Posizione di lavoro	Indennità
Responsabile di singola o più attività di reparto o equivalenti	3.550,00
Responsabile di reparto o equivalenti	3.550,00 + 1.291,14
Responsabile di sezione o equivalenti	3.550,00 + 2.065,83
Responsabile del coordinamento di sezioni	12.911,42

Come rilevabile, le indennità previste sono tutte superiori all'importo massimo fissato dal contratto collettivo nazionale e sono state attribuite automaticamente a tutto il personale di categoria D, come rilevabile dall'art. 14 del medesimo regolamento.

Un discorso particolare va fatto per l'indennità di responsabile del coordinamento di sezioni, pari ad € 12.911,42 annue. L'importo è identico rispetto all'indennità di posizione prevista per i titolari di posizione organizzativa, regolamentata dall'art. 8 del CCNL del 31.03.99, ma si differenzia da questa in maniera sostanziale.

Come indicato dalla disposizione contrattuale richiamata, infatti, le posizioni organizzative sono quelle che richiedono lo svolgimento di compiti "*... con assunzione diretta di elevata responsabilità di prodotto e di risultato ...*". Proprio l'assegnazione di specifici obiettivi di risultato, al cui raggiungimento consegue la corresponsione della parte variabile della retribuzione prevista, caratterizza l'istituto. Non appare pertanto qualificabile come incarico di posizione organizzativa quello che non prevede l'assegnazione di specifici obiettivi di risultato.

Nel caso di specie, ai Responsabili del coordinamento di sezioni di PM non è stato assegnato alcun obiettivo specifico che, in caso di raggiungimento verificato da parte del Nucleo di Valutazione (adesso OIV), avrebbe portato all'erogazione della retribuzione di risultato. Per tali figure professionali non è nemmeno teoricamente prevista la corresponsione di una retribuzione di risultato.

Per le ragioni esposte, l'indennità in questione va qualificata alla stregua dell'indennità per specifiche responsabilità, soggetta pertanto al limite massimo di € 2.500,00 annui.

Gli scriventi hanno richiesto all'ufficio personale di indicare l'importo mensile corrisposto nel periodo esaminato a titolo di indennità di responsabilità ed i codici stipendiali utilizzati. In risposta sono stati forniti, a mezzo posta elettronica, i dati riepilogati nella seguente tabella (allegato n. 87). Le indennità in precedenza citate sono state oggetto di incremento a seguito della sottoscrizione del CCDI 22.10.10, con

effetto retroattivo al mese di dicembre 2008, ad eccezione di quella relativa al coordinamento di sezioni.

Indennità	Codice stipendiale	Importo fino a 11/2008	Importo da 12/2008
Resp. di singola o più attività di reparto	1119	295,83	337,49
Responsabile di reparto	1138	403,42	445,08
Responsabile di sezione	1140	467,98	509,64
Coordinatore di sezione	1126	1.075,90	1.075,90

I dati comunicati non hanno trovato riscontro con quelli dei cedoloni stipendiali. In particolare, negli anni 2008 e 2009 l'indennità di cui al cod. 1119 appare essere stata corrisposta a tutti i responsabili (per € 295,61 mensili), mentre con i codici 1513 e 1514 sono state corrisposte le integrazioni ai responsabili di reparto ed ai responsabili di sezione (rispettivamente € 107,59 ed € 172,15 mensili).

La quota illegittimamente erogata per le prime tre tipologie di incarichi negli anni 2008 e 2009 è quindi pari al 29,58%²³ di quanto corrisposto con il codice stipendiale 1119 ed all'intero importo con i codici stipendiali 1513 e 1514.

Quanto all'indennità di coordinatore di sezione, che negli anni 2008 e 2009 è stata corrisposta con il codice stipendiale 1126, la quota illegittimamente erogata è pari all'80,64%²⁴.

Nella tabella seguente sono riepilogate le quote illegittimamente erogate a titolo di indennità di responsabilità per le tipologie di incarichi indicati nella tabella precedente.

²³ L'indennità massima prevista dal CCNL è pari ad € 2.500,00, mentre quella prevista dall'ente è di € 3.550,00. La quota legittimamente erogabile è pari al 70,42% ($2.500 : 3.550 = x : 100$), per cui quella illegittimamente erogata è pari al 29,58% ($100 - 70,42$).

²⁴ L'indennità massima prevista dal CCNL è pari ad € 2.500,00, mentre quella prevista dall'ente è di € 12.911,42. La quota legittimamente erogabile è pari al 19,36% ($2.500,00 : 12.911,42 = x : 100$), per cui quella illegittimamente erogata è pari al 80,64% ($100 - 19,36$).

	2008	2009
Cod. 1119	5.887.142,69	7.800.501,17
A) Di cui quota illegittima 29,58%	1.741.416,81	2.307.338,25
B) Cod. 1513	92.854,88	192.970,92
C) Cod. 1514	240.394,24	230.475,76
Cod. 1126	618.462,58	543.391,92
D) Di cui quota illegittima 80,64%	498.728,22	438.191,24
Totale corresponsioni illegittime (A+B+C+D)	2.573.394,15	3.168.976,17

I codici comunicati dall'ente a mezzo *e-mail* sono stati utilizzati dall'anno 2010, come rilevato dai cedoloni riepilogativi stipendiali. Con il codice 1119 è stata corrisposta l'indennità di responsabilità di singola o più attività di reparto, oltre a parte degli arretrati riferiti al periodo dicembre 2008 – ottobre 2010 (€ 1.560.938,62 nell'anno 2010 ed € 447.274,15 nell'anno 2011), con il codice stipendiale 1138 è stata corrisposta l'indennità di responsabile di reparto e con codice 1140 è stata corrisposta l'indennità di responsabile di sezione.

Considerato che la quota mensile legittimamente erogabile a titolo di indennità di responsabilità è pari ad € 208,33 (2.500 : 12), nella tabella seguente viene calcolata la quota illegittimamente erogata in termini percentuali.

Codice stipendiale	Importo mensile erogabile	Importo mensile erogato	% illegitt. erogata
1119	208,33	337,49	38,27
1138	208,33	445,08	53,19
1140	208,33	509,64	59,12
1126	208,33	1.075,90	80,64

Nella tabella seguente viene quindi calcolato l'importo illegittimamente erogato, tenendo conto delle somme corrisposte risultanti dai cedoloni stipendiali. Le somme corrisposte con il codice stipendiale 1119 a titolo di arretrato negli 2010 e 2011 sono da considerarsi illegittimamente erogate per l'intero importo, in quanto le somme

considerate legittimamente erogate negli anni 2008 e 2009 raggiungevano l'importo massimo annuo contrattualmente previsto di € 2.500,00.

	2010	2011	2012	2013
Cod. 1119	4.919.599,76	5.923.906,49	6.100.187,95	5.017.671,65
A) Di cui quota illegittima 38,27%	1.882.730,83	2.267.079,01	2.334.541,93	1.920.262,94
Cod. 1119 - Arretrati	1.560.938,62	447.274,15		
B) Di cui quota illegittima 100%	1.560.938,62	447.274,15		
Cod. 1138	4.483.172,42	4.828.986,76	4.323.291,33	3.326.534,06
C) Di cui quota illegittima 53,19%	2.384.599,41	2.568.538,06	2.299.558,66	1.769.383,47
Cod. 1140	767.356,49	552.048,97	337.113,87	236.222,77
D) Di cui quota illegittima 59,12%	453.661,16	326.371,35	199.301,72	139.654,90
Cod. 1126	431.631,02	798.916,43	979.535,20	717.956,13
E) Di cui quota illegittima 80,64%	348.067,25	644.246,21	789.897,19	578.959,82
Totale corresponsioni illegittime (A+B+C+D+E)	6.629.997,27	6.253.508,78	5.623.299,49	4.408.261,13

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

L'art. 17, comma 2, lett. g), del CCNL dell'1.04.99 prevede che il personale possa essere incentivato per svolgere le specifiche attività e prestazioni correlate alla utilizzazione delle risorse indicate nell'art. 15, comma 1, lett. k), del medesimo CCNL.

In sostanza, 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.

Appare pertanto scorretta la mancata previsione di tali somme tra le destinazioni del fondo, anche se la corresponsione delle stesse risulta comunque dovuta.

In questa sede verrà esaminata la corresponsione di incentivi per la progettazione e la corresponsione di incentivi per i legali dell'ente, anche se beneficiari degli stessi risultano principalmente i dirigenti dell'ente.

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

L'art. 92, comma 5, del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti) prevede la possibilità di erogare compensi al personale impegnato in attività di progettazione.

La norma in esame, rubricata "Corrispettivi e incentivi per la progettazione", consente all'ente di erogare una somma non superiore al 2% dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, con le modalità ed i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata ed assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, 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. La norma in questione ricalca quanto già previsto dall'art. 18 della Legge n. 109/1994.

Tale percentuale del 2% comprende anche gli oneri riflessi a carico dell'ente (CPDEL), così come specificato dalla norma stessa.

In merito all'inclusione dell'IRAP nella percentuale innanzi citata, la Corte dei Conti, Sezioni Riunite, con delibera n. 33/2010, ha risolto il contrasto interpretativo sorto tra le Sezioni regionali, specificando che la somma prevista va preliminarmente decurtata dell'IRAP, procedendo ad inserire nel fondo per il trattamento accessorio la parte restante, chiarendo, quindi, che nella percentuale del 2% va compresa anche tale imposta²⁵.

Tanto premesso, gli scriventi hanno proceduto a verificare che la percentuale di incentivo corrisposta sia conforme alle norme ed al regolamento dell'ente.

²⁵ Vedi anche Corte dei conti, Sezione regionale di controllo del Piemonte, delibera n. 16/2012.

A tal proposito, si ricorda che l'art. 61, comma 7-*bis*, del D.L. n. 112/2008²⁶, convertito in Legge n. 133/2008, ha stabilito che dall'1.01.09 la misura dell'incentivo erogabile al personale sia ridotta allo 0,50%.

Inoltre l'art. 1, comma 10-*quater*, del D.L. n. 162/2008, convertito in Legge n. 201/2008, ha previsto che l'incentivo corrisposto al singolo dipendente non potesse superare l'importo del rispettivo trattamento economico complessivo annuo lordo.

Con l'abrogazione dell'art. 61, comma 7-*bis*, del D.L. n. 112/2008, convertito in Legge n. 133/2008, operato dall'art. 35, comma 3, della Legge n. 183/2010, è stato ripristinato, a decorrere dal 24.11.10, l'incentivo nella misura massima del 2%.

In tema di applicabilità temporale delle disposizioni richiamate, la Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con delibera n. 7/2009, ha specificato che l'incentivo va corrisposto nella misura prevista dalle norme in vigore al momento dello svolgimento dell'attività, indipendentemente dal momento della liquidazione.

In base a tale principio, per le attività svolte prima del 31.12.08, la misura dell'incentivo da corrispondere è quella prevista dal regolamento dell'ente, mentre per quelle svolte tra l'1.01.09 ed il 24.11.10 resta ferma allo 0,50%.

L'intervento interpretativo della Corte ha disatteso le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze con la Circolare n. 36 del 23.12.08.

La percentuale erogabile a titolo di incentivo per la progettazione al personale è stata fissata dal regolamento in materia, approvato con Delibera di Giunta Comunale n. 725 del 25.11.03, così come modificato dalla Delibera di Giunta Comunale n. 372 del 22.07.05.

L'esame del regolamento ha evidenziato alcune irregolarità. In primo luogo, all'art. 4 è prevista la costituzione di un fondo di perequazione che deve essere utilizzato per erogare somme in favore anche di soggetti che non hanno materialmente svolto le attività oggetto di incentivazione. Una simile previsione estende

²⁶ Tale disposizione è stata introdotta dall'art. 18, comma 4-*sexies*, del D.L. 185/08, convertito in Legge 2/09.

indebitamente l'ambito dei beneficiari, sottraendo somme ai legittimi destinatari dell'incentivo in questione.

In proposito, si richiama quanto affermato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, nella delibera n. 351/2013, ovvero che *“Come evincibile dalla lettera del comma, la legge pone alcuni paletti per l'attribuzione del predetto incentivo, rimettendone la disciplina concreta (“criteri e modalità”) ad un regolamento interno assunto previa contrattazione decentrata.*

I punti fermi che il regolamento interno deve rispettare (sull'impossibilità da parte del regolamento di derogare a quanto previsto dalla legge o di attribuire compensi non previsti, si rimanda al parere della Sezione n. 259/2012) paiono essere i seguenti:

- erogazione ai soli dipendenti espletanti gli incarichi tassativamente indicati dalla norma (responsabile del procedimento, incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, e loro collaboratori), riferiti all'aggiudicazione ed esecuzione “di un'opera o un lavoro” (non, pertanto, per un appalto di fornitura di beni o di servizi)”.

La medesima irregolarità è riscontrabile dall'esame della Tabella B1, dalla quale si può rilevare che una quota del 2% dell'incentivo previsto dalla norma deve essere distribuito tra i dipendenti che svolgono “Attività di collaborazione non tecniche esterne”, ovvero ai dipendenti in servizio presso la Ragioneria Generale ed il Segretariato Generale, che nulla hanno a che fare con le attività di natura tecnica.

Una ulteriore irregolarità riguarda le tipologie di lavori che danno luogo alla corresponsione degli incentivi, in quanto tra di essi sono presenti i lavori di manutenzione ordinaria (vedi Tabella A2). Al riguardo la Magistratura contabile si è

recentemente espressa escludendo la possibilità di erogare incentivi per attività di manutenzione ordinaria²⁷.

L'esame a campione delle determine di liquidazione degli incentivi ha evidenziato ulteriori irregolarità. Esaminando la Determina n. 261 del 15.02.11 (allegato n. 88) è possibile rilevare che l'IRAP sui compensi ai dipendenti, di cui alla voce "netto capitolini + netto dirigenti 75%" presente nella tabella allegata non è stata compresa nella percentuale dell'incentivo, contrariamente a quanto specificato in precedenza. Comportamento analogo è riscontrabile dall'esame della Determina n. 419 del 25.02.11.

La quantificazione delle somme illegittimamente corrisposte potrà essere effettuata solamente a seguito del puntuale riscontro di tutti gli atti di liquidazione adottati.

I compensi ai legali

L'articolo 37 del CCNL del 23.12.99, applicabile agli avvocati con qualifica di dirigente, del tutto identico all'articolo 27 del CCNL del 14.09.00, applicabile al personale delle categorie, si limita a prevedere l'erogazione "*dei compensi professionali, dovuti a seguito di sentenza favorevole all'ente, secondo i principi di cui al regio decreto legge 27.11.1933, n. 1578*", compensi che spettano al solo avvocato che abbia il patrocinio e la rappresentanza tecnica dell'ente in giudizio, come chiaramente dimostra il richiamo alla legge professionale.

L'articolo 27 del CCNL del 14.09.00 stabilisce che i compensi legali spettino in caso di pronuncia favorevole all'ente. Non è concessa la facoltà di estendere l'ambito oggettivo o soggettivo dell'incentivo in questione.

In tal senso si è espressa l'ARAN²⁸, che ha avuto modo di affermare: "*la previsione contrattuale non si presta, a nostro avviso, ad interpretazioni estensive:*

²⁷ Vedi Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, delibera n. 15/2013 e Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, delibera n. 24/2013.

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".

Recentemente, la stessa ARAN è ritornata sull'argomento, specificando, nel parere RAL 1037 del 3.02.12²⁹, dopo aver richiamato la giurisprudenza in merito del Consiglio di Stato, che *"La chiara formulazione della previsione contrattuale non sembra prestarsi ad interpretazioni estensive: 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".*

In materia si è espresso anche il TAR di Lecce, con sentenza n. 847/2010, nella quale ha ricordato come ai legali dipendenti degli enti locali si applichino, in virtù del richiamo effettuato nei contratti collettivi, le disposizioni relative all'Avvocatura dello Stato riportate nel R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611.

Tale norma prevede, all'art. 21, comma 2, come ricordato nella sentenza del TAR, che *"La ripartizione ha luogo dopo che i titoli, in base ai quali le somme sono state riscosse, siano divenuti irrevocabili: le sentenze per passaggio in giudicato, le rinunce per accettazione e le transazioni per approvazione".*

Il quadro normativo richiamato dall'ARAN e dai Giudici Amministrativi evidenzia in maniera univoca come presupposto per l'erogazione degli incentivi ai legali dell'ente sia la definizione del contenzioso con esito favorevole all'ente. Non è

²⁸ Parere ARAN n. 900-27A2 della Raccolta sistematica.

²⁹ Vedi in tal senso anche ARAN parere RAL 1049 del 4.02.12.

pertanto possibile procedere a liquidazioni senza che il procedimento si sia definitivamente concluso.

Presso Roma Capitale, il regolamento relativo al funzionamento dell'avvocatura comunale è stato recentemente modificato con Delibera di Giunta Capitolina n. 280 del 22.05.13.

L'art. 20 del regolamento prevede che *“Gli Avvocati dell'Avvocatura Capitolina hanno diritto alla corresponsione dei compensi professionali, dovuti a seguito di decisioni ed esiti sostanzialmente favorevoli per l'Ente, emanate in procedimenti, anche non giurisdizionali, in cui sia costituita l'Avvocatura Capitolina.*

Per decisione sostanzialmente favorevole, si intende qualsiasi provvedimento che definisca un giudizio, quale, a mero titolo di esempio, sentenze, ordinanze, decreti, lodi, verbali di conciliazione, transazioni, e che rappresenti un indubbio vantaggio per l'Ente, anche economico, rispetto alle pretese avversarie.

Per esito sostanzialmente favorevole del giudizio si intendono, altresì, anche i casi in cui il giudizio si risolva in senso positivo per l'Amministrazione, in virtù di provvedimento che dichiara l'improcedibilità, l'estinzione, la perenzione, l'inammissibilità, la rinuncia agli atti del giudizio, il difetto di giurisdizione, il difetto di competenza, il difetto di legittimazione ad agire, la carenza di interesse ed altre formule analoghe che non siano conseguenza di provvedimenti di autotutela.

I compensi di cui al presente articolo sono determinati nei limiti degli stanziamenti di bilancio secondo la normativa vigente, anche con riferimento ai criteri e parametri dettati dal Decreto del Ministro della Giustizia del 20 luglio 2012, n. 140”.

La disposizione regolamentare esaminata si presenta illegittima, in quanto estende dal punto di vista oggettivo le fattispecie che possono legittimare la corresponsione degli incentivi.

Inoltre 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. Appare del tutto evidente come non possa essere il beneficiario a stabilire dell'entità del compenso, così come avviene attualmente presso l'ente.

Gli scriventi hanno ritenuto opportuno esaminare a campione i provvedimenti di liquidazione degli incentivi in questione, in particolare la Determina n. 5340 del 29.11.13 (allegato n. 89), immediatamente disponibile presso l'Avvocatura Capitolina.

Dall'esame di tale provvedimento e delle schede di quantificazione degli incentivi riferiti alle cause con esso liquidate è stato possibile confermare che l'incentivo liquidato è compreso tra il minimo ed il massimo previsto dalle tariffe professionali, oscillando però sensibilmente all'interno di questo *range* a seconda delle liquidazioni. In un caso, relativo al contenzioso fascicolo CO/0208139/1 (allegato n. 90), il compenso supera anche il limite massimo indicato nella tabella.

E' stata inoltre rilevata la liquidazione del compenso per l'aver presentato domanda di insinuazione nel passivo fallimentare della ditta Roffi Isabelli Franco (allegato n. 91). Non trattandosi di un contenzioso, ma di un mero adempimento amministrativo, non poteva essere liquidato alcun compenso per la specifica attività.

Va infine segnalato 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 Legge n. 296/2006 (vedi nota IGOP prot. 72010 del 4.09.13, allegato n. 92) e di cui all'art. 9, comma 2-*bis*, del D.L. n. 78/2010, come specificato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, con la delibera n. 130/2013.

4.2.4.6 L'utilizzo del fondo: considerazioni conclusive

La verifica ha evidenziato indebiti utilizzi del fondo per la produttività del personale di Roma Capitale. Ciò è dipeso dalle modalità con cui presso l'ente sono state effettuate le erogazioni, avvenute in violazione delle norme legislative e contrattuali. Nella tabella che segue sono riportati sinteticamente i valori delle risorse

indebitamente erogate al personale dipendente, che possono rappresentare altrettante voci di potenziale danno per l'ente.

Si evidenzia che per alcune fattispecie, quali la corresponsione degli incentivi per attività di progettazione, per i legali dell'ente e la corresponsione dell'indennità di disagio, la quantificazione definitiva delle eventuali illegittime erogazioni potrà essere effettuata esclusivamente a seguito della verifica di ogni singolo provvedimento di liquidazione.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Prod. D.Lgs. 30/2007				36.735,21	681.020,73	36.309,23	754.065,17
Prod. Collettiva 2008		17.688.887,10					17.688.887,10
Prod. Collettiva 2009			15.145.355,37				15.145.355,37
Prod. Valore Strategico				576.694,09			576.694,09
Prod. B7-C5-D6					859.330,29	711.247,08	1.570.577,37
Progressioni orizzontali	50.482.236,12	47.427.969,94	54.897.128,96	47.757.737,37	45.313.845,97		245.878.918,36
CCNL 22.1.04 art. 32, c.7		1.136.784,84	1.136.784,84	1.136.784,84	1.136.784,84		4.547.139,36
Ind. servizio esterno	2.158.424,16	2.085.067,32	2.042.978,00	1.982.241,89	1.827.764,08	1.456.409,21	11.552.884,66
Ind. seminotte	196.506,00	203.640,00	204.294,00	267.560,00	395.117,00	322.632,50	1.589.749,50
Ind. man. Unif. PM	1.470.771,60	1.500.928,80	1.521.332,40	1.531.832,40	1.473.186,00	1.173.159,60	8.671.210,80
Ind. man. uniforme	15.801,00	10.694,00	913,00	0	0	0	27.408,00
Ind. man. vestiario	304.794,40	285.593,91	262.568,30	203.649,07	176.322,21	132.597,45	1.365.525,34
Art. or.gior. ISI/EAN	6.956.430,51	7.110.341,30	7.427.130,96	7.553.308,34	7.647.561,92	6.096.631,29	42.791.404,32
Art. oraria pers. scol.	815.675,58	740.225,31	650.277,18	402.931,58	324.413,01	230.645,38	3.164.168,04
Ind. disagio giorn.	3.607.007,77	3.645.937,80	3.665.735,09	3.642.829,81	3.611.951,88	2.899.605,00	21.073.067,35
Ind. dis. art. oraria PM	4.877.619,96	4.637.343,97	4.711.263,17	4.370.544,74	3.926.538,10	3.158.964,94	25.682.274,88
Art. oraria festiva	3.197.148,85	3.286.744,81	3.256.706,73	3.233.514,64	3.157.013,46	2.608.711,05	18.739.839,54
Art. oraria notturna	4.633.781,46	4.557.022,87	4.671.078,70	9.129.208,26	7.523.904,07	6.200.287,72	36.715.283,08
Art. oraria tipo 3	8.058.847,65	7.949.200,46	8.093.419,87	7.486.806,40	7.812.832,65	5.777.514,77	45.178.621,80
Art. oraria tipo 4	440.167,13	389.883,19	344.864,51	277.458,70	223.940,72	147.727,98	1.824.042,23
Art. oraria pomer.	112.147,90	95.534,69	85.100,22	81.894,31	79.020,42	56.091,50	509.789,04
Art. oraria DGC 4160				1.179.188,35	1.087.331,42	2.099.308,72	4.365.828,49
Ind. responsabilità P.M.	2.573.394,15	3.168.976,17	6.629.997,27	6.253.508,78	5.623.299,49	4.408.261,13	28.657.227,70
Totale	89.900.754,24	105.920.776,48	114.746.928,57	97.104.428,78	92.881.178,26	37.516.104,55	529.398.750,79

Si ricorda che, relativamente all'anno 2013, le somme in precedenza indicate sono state corrisposte anche in assenza di qualsivoglia previsione contrattuale che ne consentisse l'erogazione. Infatti il CCDI sottoscritto in data 18.10.05 ha cessato la sua efficacia in data 31.12.12, così come previsto dall'art. 65 del D.Lgs. n. 150/2009.

In merito all'erogazione delle stesse è pertanto configurabile l'esclusiva responsabilità del personale dirigente che ne ha disposto la liquidazione.

4.2.5 Gli incentivi al personale non pagati a carico del fondo

Dall'esame dei cedoloni stipendiali è stato possibile rilevare che al personale dipendente sono stati erogati compensi, variamente denominati, non previsti dai contratti collettivi e non imputati a carico del fondo per il trattamento accessorio.

La corresponsione di somme al di fuori delle disponibilità del fondo rappresenta una violazione al disposto dell'art. 45 del D.Lgs. n. 165/2001 e dell'art. 31 del CCNL del 22.01.04. Tali erogazioni violano il principio di onnicomprensività della retribuzione.

A tal proposito, si rileva che la Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Puglia, con sentenza n. 475 del 22.07.10, ha ribadito come tale principio sia pienamente operativo anche nei confronti del personale non dirigente³⁰.

Si rappresenta come sia comunque da escludere la possibilità di corrispondere specifici compensi nel caso in cui l'attività svolta non sia di competenza dell'ufficio a cui è assegnato il dipendente, ma di un altro ufficio dell'ente.

La Corte dei conti, Sezione III giurisdizionale centrale d'appello, nella sentenza n. 751/2011, ha infatti rilevato che “... la giurisprudenza di questa Corte, non ha mancato di rilevare che “il principio dell'omnicomprensività della retribuzione si ricollega, più che all'ufficio ricoperto, ai fini istituzionali dell'amministrazione o dell'ente di cui l'impiegato o il dirigente è dipendente” (cfr. Sez. II^ Centr. App. sent. n°447/2008)””.

³⁰ In senso conforme Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, sentenza n. 348/2012.

Va infine ricordato che l'erogazione di uno specifico compenso non può essere considerata legittima nemmeno se l'attività viene svolta al di fuori dell'orario di lavoro, in quanto in tal caso può essere corrisposto esclusivamente il compenso per lavoro straordinario³¹.

Vista la notevole mole di compensi erogati al di fuori delle disponibilità del fondo, di cui al codice 1695 dei cedoloni stipendiali, gli scriventi hanno selezionato a campione alcune determinazioni di liquidazione, per verificare di che tipologia di compensi si trattasse.

E' stata esaminata la Determina n. 2536 del 30.10.08 (allegato n. 93), con cui sono stati liquidati i compensi al personale dell'ente facente parte della commissione per la selezione pubblica per il reclutamento di personale a tempo determinato, per un importo di € 7.747,54. Tra i beneficiari figurano sia dirigenti che personale del comparto.

La corresponsione di un simile compenso non è prevista da alcuna norma di legge o contrattuale ed appare illegittima, così come affermato dal TAR Veneto con la sentenza n. 700/2007 e dalla Corte dei conti, Sezione III giurisdizionale centrale d'appello, con la sentenza n. 577/2012.

Analoghe corresponsioni risultano essere state effettuate anche in altri periodi. A titolo di esempio si segnalano la Determina n. 138 del 29.01.09 (allegato n. 94), con cui sono stati liquidati compensi per complessivi € 284,10 al personale che ha prestato assistenza nell'ambito delle procedure di stabilizzazione, e la Determina n. 2926 del 7.12.11 (allegato n. 95), con cui sono stati corrisposti i compensi per complessivi € 4.413,60 ai componenti della commissione esaminatrice per la riqualificazione dalla categoria B alla categoria C.

E' stata esaminata la Determina n. 974 del 26.11.08 (allegato n. 96), con cui sono stati corrisposti ai dipendenti dell'ente compensi, per complessivi € 6.633,12, per la

³¹ In tal senso vedi Corte dei conti, Sezione III giurisdizionale centrale d'appello, con la sentenza n. 577/2012.

partecipazione ad una commissione di gara, con cui sono stati selezionati i candidati da invitare alle successive fasi della procedura concorsuale. Tra i beneficiari figurano sia dirigenti che personale del comparto.

In molteplici occasioni la Magistratura contabile si è espressa per evidenziare l'illegittima corresponsione di compensi per la partecipazione a commissioni di gara, come recentemente ribadito dalla Corte dei conti, Sezione di appello per la Sicilia, con la sentenza n. 180/2012. In tale pronunciamento è riportato che *“Come osservato dai primi giudici, lo stesso Consiglio di Stato (Sezione VI[^] 05.05.1995 n. 419) ha precisato come la commissione per lo svolgimento di gara per l'aggiudicazione di un appalto costituisca organo collegiale straordinario dell'amministrazione, alla cui formazione partecipano di norma i funzionari da essa dipendenti, nel contesto dei compiti istituzionali: agli stessi, pertanto, non è dovuto uno speciale compenso, ma deve ritenersi rientrare tale attività nell'ambito della onnicomprensività del trattamento retributivo spettante. Nello stesso senso si è espressa la Corte di Cassazione (Sezioni Unite civili 04.01.1995 n. 94), statuendo che non è ammessa la corresponsione di un compenso aggiuntivo, a titolo di lavoro autonomo, a favore di un dipendente chiamato a svolgere la propria attività in seno ad una commissione giudicatrice delle offerte di gara trattandosi di funzioni istituzionalmente attribuite al dipendente medesimo”*³².

Compensi simili sono stati corrisposti in molteplici occasioni, come, ad esempio, con la Determina n. 1046 del 28.11.08 (allegato n. 97), con cui sono stati corrisposti compensi per complessivi € 3.017,56 per la valutazione delle offerte tecniche per l'installazione di tende presso gli uffici del Dipartimento VIII, e con la Determina n. 840 del 3.05.10 (allegato n. 98), con cui sono stati corrisposti compensi per

³² In tal senso vedi anche Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, sentenza n. 2882/2011 e Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Puglia, sentenza n. 568/2010.

complessivi € 9.680,00 per la valutazione delle offerte per l'affidamento dell'appalto integrato per la progettazione esecutiva e la costruzione di alloggi di bioedilizia.

E' stata inoltre rilevata la corresponsione di specifici compensi anche per lo svolgimento di altri compiti, sempre rientranti nell'ambito delle attività ordinariamente svolte dall'ente o comunque su designazione dello stesso. Si fa riferimento, ad esempio, alla Determina n. 1436 del 30.12.08 (allegato n. 99), con cui sono stati corrisposti compensi per complessivi € 12.454,00 per l'organizzazione delle "domeniche di decoro urbano", alla Determina n. 165 del 28.01.09 (allegato n. 100), con cui sono stati corrisposti compensi per complessivi € 11.112,80 per la commissione di monitoraggio del servizio di gestione dell'illuminazione pubblica, alla Determina n. 7 del 13.01.09 (allegato n. 101), con cui sono stati corrisposti compensi per complessivi € 8.622,00 per la partecipazione alla commissione stabili pericolanti, alla Determina n. 216 del 12.01.09 (allegato n. 102), con cui sono stati corrisposti compensi per complessivi € 14.465,80 per la partecipazione ad un gruppo di lavoro, e alla Determina n. 28 del 14.01.09 (allegato n. 103), con cui sono stati corrisposti compensi per complessivi € 4.790,00 per la partecipazione alla commissione di verifica e monitoraggio delle attività da svolgere rispetto agli impegni di spesa.

Appare di tutta evidenza come simili compiti rientrino pienamente tra quelli istituzionali dell'ente.

Va infine segnalato che, con Determina n. 159 del 28.01.09 (allegato n. 104), sono stati corrisposti compensi per complessivi € 5.077,40 ai componenti della commissione di lavoro del piano sociale di zona.

In proposito, si evidenzia che l'Ufficio di Piano è istituito in base alle disposizioni della Legge n. 328 del 08.11.00 – Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

L'Ufficio di Piano svolge attività in favore dei soggetti residenti nei comuni dell'ambito e per il proprio finanziamento si avvale di risorse trasferite dalla Regione e dai comuni aderenti al piano.

L'Ufficio di Piano non risulta avere personalità giuridica, non ha un proprio bilancio ed un proprio patrimonio. Il soggetto giuridico che figura nei rapporti esterni è Roma Capitale, in qualità di comune capofila, o la sua articolazione territoriale appositamente individuata, ed è all'interno del proprio bilancio che sono inseriti gli appositi capitoli di spesa con cui opera l'Ufficio di Piano.

La presente premessa è necessaria a qualificare correttamente come debba essere inteso l'Ufficio di Piano, che è a tutti gli effetti parte integrante di Roma Capitale.

In tal senso si è espressa anche la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con deliberazione n. 32/2008, nella quale ha specificato che l'Ufficio di Piano rientra tra le *"... forme associative tra gli Enti locali, espressione di un'amministrazione per consenso"*, aventi la finalità di svolgere in modo coordinato funzioni e servizi.

Con la stipula di una convenzione tra Enti locali non sorge un nuovo soggetto giuridico a cui possono imputarsi conseguenti rapporti giuridici".

Anche l'ARAN, con parere 499-15B7, ha affermato che *"... se la L.328/2000 non stabilisce espressamente che una parte dei rimborsi citati (pagati dalle ASL ai Comuni per le attività legate alla stessa legge) è destinata ad incentivare il personale, non è assolutamente possibile procedere nel senso indicato (utilizzo di parte delle somme per incentivazione del personale, ndr), perché si realizzerebbe un uso improprio di risorse pubbliche, con conseguenti responsabilità dei dirigenti e funzionari"*.

Tanto premesso, non è possibile prevedere specifici compensi per i dipendenti che fanno parte delle commissioni relative all'Ufficio di Piano.

Dopo aver evidenziato la illegittima corresponsione di compensi mediante l'utilizzo del codice stipendiale n. 1695 – Arretrato gettoni di presenza, per violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione, nella tabella successiva vengono riepilogate le somme corrisposte nel periodo 2008 – 2013 (per quest'ultimo anno i dati sono aggiornati ad ottobre).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Gettoni di presenza	3.017.553,72	2.308.709,46	1.959.848,03	1.445.557,56	1.161.128,22	937.935,62	10.830.732,61
Di cui comparto	2.569.108,96	1.955.688,12	1.856.553,77	1.384.191,60	1.065.677,60	886.746,14	9.717.966,19
Di cui dirigenza	448.444,76	353.021,34	103.294,26	61.365,96	95.450,62	51.189,48	1.112.766,42

Il rimborso spese ai tirocinanti

E' stata rilevata anche l'erogazione di così dette borse di studio ai tirocinanti dell'Avvocatura capitolina, che, per l'importo mensilmente corrisposto, appaiono rientrare nella nozione di spesa di personale³³. Simili compensi, la cui legittimità dell'erogazione è stata messa in dubbio³⁴, andavano comunque assoggettate al limite di cui all'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010³⁵. I dati riportati nella tabella seguente evidenziano il mancato rispetto dell'obbligo di riduzione dal 2012 rispetto al 2009 (vedi paragrafo 4.6).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Compenso tirocinanti	178.200,00	170.100,00	201.100,00	217.699,00	219.541,00	154.769,00	1.141.409,00

4.3 Le progressioni verticali e le stabilizzazioni

Prima di procedere all'esame delle procedure di progressione verticale e di stabilizzazione realizzate dall'ente, è opportuno effettuare una breve ricognizione delle modifiche alla dotazione organica operate dall'ente sin dall'anno 1995.

Le modifiche alla dotazione organica ed i piani del fabbisogno

Il filo conduttore di tali provvedimenti è rinvenibile nella progressiva riduzione, se non addirittura cancellazione, delle qualifiche più basse, con un sensibile innalzamento di quelle più elevate.

Una prima operazione degna di menzione è quella prevista con Delibera di Giunta Comunale n. 1091 del 10.10.00 (allegato n. 105), con la quale è stata prevista,

³³ Vedi Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, nella delibera n. 125/2013.

³⁴ Vedi Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Sardegna, delibera n. 98/2012.

³⁵ Vedi Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, delibera n. 268/2013.

fra l'altro, la riduzione di 500 posti di categoria C ed il contestuale incremento di 500 posti di categoria D, nonché la "dissolvenza della categoria A", ovvero il passaggio progressivo, "*... sia attraverso l'attuazione della concorsualità interna prevista dal Patto di Fine Mandato sia attraverso l'applicazione della progressione verticale prevista dal nuovo sistema di classificazione ...*", dei dipendenti della categoria A alla categoria B.

Gli scriventi hanno chiesto informazioni in merito a tali procedure, ottenendo in risposta una serie di atti, il cui esame ha evidenziato diverse irregolarità.

Con Determina n. 3433 del 4.10.01 (allegato n. 106) è stata approvata la graduatoria del concorso riservato ai dipendenti dell'ente per l'inquadramento nella categoria D1, bandito con Delibera di Giunta Comunale n. 3975 del 26.09.97. Dalla lettura dell'atto è possibile rilevare che la selezione si è svolta nel corso degli anni 1999 e 2000, con approvazione della graduatoria definitiva avvenuta con Determina n. 3196 del 14.09.01.

Si ricorda come i concorsi interni fossero stati espunti dall'ordinamento a far data dal 31.03.99, a seguito della previsione del passaggio alla categoria superiore mediante l'istituto della progressione verticale.

Appare evidente, pertanto, come l'ente abbia proseguito nella selezione anche se tale modalità di reclutamento non trovava più cittadinanza nell'ordinamento giuridico vigente.

Ancor più evidente appare la violazione del quadro giuridico derivante dal disposto della Determina n. 4095 del 22.11.01 (allegato n. 107), con cui è stato disposto lo scorrimento della graduatoria del citato concorso, si ricorda non più in linea con il quadro normativo vigente, che ha comportato l'inquadramento nella categoria D1 di ulteriori 197 unità di personale.

Lo stesso è accaduto con Determina n. 3662 dell'11.12.02 (allegato n. 108) con cui sono state inquadrate nella categoria D1 ulteriori 77 unità di personale, nonostante l'istituto del concorso intero fosse oramai inutilizzabile da oltre 3 anni.

Va segnalato come il reinquadramento dei dipendenti in una categoria superiore sia stato considerato illegittimo e produttivo di danno erariale dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Basilicata, con la sentenza n. 133/2011.

Successivamente, con Delibera di Giunta Comunale n. 523 del 5.08.04, è stata modificata la dotazione organica, prevedendo una riduzione dei posti di categoria più bassa ed un aumento di quelli di categoria più elevata, nonché la trasformazione a tempo pieno dei posti a *part time* istituiti *ex novo* con la Delibera di Giunta Comunale n. 83 del 23.01.01. Le modifiche sono riepilogate nella seguente tabella.

Categoria	D.O. precedente	Nuova D.O.
D	6.220	6.454
C	17.362	18.030
B	7.885	6.562
Totale	31.467	31.046

La Delibera di Giunta Comunale n. 523 del 5.08.04 contiene anche quello che viene definito “Programma di fabbisogno di personale per il triennio 2004 – 2006”. In sostanza il programma non è altro che una differenza tra i posti previsti in dotazione organica e quelli effettivamente coperti, per cui l’ente avrebbe previsto di colmare tutte le vacanze nel triennio in questione, senza specificare, peraltro, né in quale anno avrebbe dovuto effettuare le assunzioni né le modalità con cui si sarebbe reclutato tale personale (concorso pubblico, mobilità, progressioni verticali, ecc.).

Tale documento non ha subito alcuna modificazione a seguito dell’entrata in vigore della Legge n. 311/2004, che ha fortemente ridotto le possibilità di procedere ad assunzioni per gli enti locali.

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 502 del 7.11.07 è stata incrementata la dotazione organica dell’ente, con la previsione di ulteriori 1.042 posti di categoria C relativi ai profili di insegnante scuola dell’infanzia e educatrici asili nido.

Tra le ragioni che hanno portato all’incremento dei posti in dotazione organica è rinvenibile l’avvio di “*un programma di stabilizzazione delle lavoratrici/lavoratori*

precari del settore educativo, con le modalità e nei limiti stabiliti dalla legge finanziaria per l'anno 2007". In sostanza è stata appositamente incrementata la dotazione organica per poter operare la stabilizzazione di personale, che vedeva, quale precondizione, la presenza di posti vacanti in dotazione organica.

La previsione *ex novo* di posti in dotazione organica, a parere degli scriventi, appare elusivo dell'obbligo in precedenza richiamato.

La delibera adottata appare inoltre contrastare con i principi del D.Lgs. n. 165/2001, il quale prevede che gli enti rivedano periodicamente la propria dotazione organica con l'obiettivo di contenere la spesa del personale. L'invarianza della spesa sarebbe stata garantita solo successivamente, mediante riduzione di 1.171 posti di categoria B.

Si può leggere infatti *"Che sempre nell'ambito dell'accordo del 7 novembre 2006 è stato preso l'impegno di procedere alla riorganizzazione dei servizi ausiliari e la gestione di un percorso ad esaurimento per i profili professionali impegnati nei medesimi servizi e che tale percorso sarà definito nel quadro della procedura di evidenza pubblica relativa ai servizi resi dalla società a partecipazione comunale "Roma Multiservizi S.p.A.";*

Che, pertanto, una volta definito ed approvato il progetto di riorganizzazione dei servizi ausiliari, l'Amministrazione provvederà a modificare la vigente dotazione organica che determinerà la diminuzione di 1.171 posti di categoria B1 ... a fronte dell'incremento immediato di 1.042 posti di categoria C1 ...".

Quanto previsto desta notevoli perplessità sotto molteplici aspetti. In primo luogo, non può essere considerata un'operazione ad invarianza di spesa l'immediato incremento di dotazione organica bilanciato da una futura riduzione di altri posti previsti nella stessa.

In secondo luogo, 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.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 503 del 7.11.07 è stata approvata, a stralcio, la programmazione del fabbisogno di personale per il triennio 2007 – 2009, con la quale è stata prevista la stabilizzazione 47 unità di categoria D, 28 unità di categoria C e 4 unità di categoria B. Nel documento è indicato solamente l'anno in cui saranno effettuate le assunzioni.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 88 del 25.02.08 (allegato n. 109) è stata prevista l'istituzione di 1.005 unità di categoria C – Istruttore amministrativo e di 74 unità di categoria D – Dietista. Contestualmente sono stati cancellati 1.129 posti di categoria B (con azzeramento degli 890 posti di Operatore servizi amministrativi e informativi, riduzione di 239 posti di Operatore servizi supporto e custodia e riduzione di 8 posti di Operatore servizi educativi e sociali) e azzeramento dei 74 posti di categoria C – Dietista. I soggetti inquadrati nei profili cancellati sarebbero stati inquadrati nella categoria superiore a seguito di percorso formativo riservato.

In tale atto è contenuta l'approvazione del piano delle assunzioni 2008 – 2009, che per la prima volta indica, suddivise per anno, le figure professionali da reclutare e le modalità di reclutamento.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 214 dell'8.07.09 (allegato n. 110) è stata prevista la cancellazione dei posti di categoria C di profilo Ispettore annonario ed il reinquadramento dei dipendenti nella categoria D.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 370 del 25.11.09 è stato integrato il piano assunzionale per gli anni 2009 – 2011, prevedendo, nell'anno 2009, l'assunzione di 293 unità di personale mediante concorso pubblico (48 di categoria D e 245 di categoria C), oltre a 393 stabilizzazioni di Istruttori di Polizia Municipale di categoria C. Negli anni 2010 e 2011 sarebbero stati assunti mediante concorso pubblico ulteriori 391 Istruttori di Polizia Municipale di categoria C (200 + 191).

Con Delibera di Giunta Comunale n. 422 del 22.12.09 è stata ulteriormente modificata la dotazione organica dell'ente ed è stato approvato il piano triennale del

fabbisogno 2010 – 2012. La nuova dotazione organica è riepilogata nella seguente tabella.

Categoria	Nuova D.O.
D	7.727
C	22.255
B	2.548
Totale	32.530

Anche in questo caso la programmazione triennale del fabbisogno prevedeva la copertura integrale dei posti vacanti, senza l'indicazione né dell'anno in cui si sarebbero effettuate le assunzioni né delle modalità con cui si sarebbe reclutato tale personale.

Con Delibera di Giunta Capitolina n. 115 del 17.10.10 (allegato n. 111) è stata prevista la soppressione di 30 posti di categoria C, con passaggio dei dipendenti ivi inquadrati nella categoria D. Come verrà dettagliatamente descritto in seguito, tale operazione è palesemente illegittima, in quanto le progressioni verticali sono state espunte dall'ordinamento a far data dall'1.01.10 ad opera del D.Lgs. n. 150/2009.

Con Delibera di Giunta Capitolina n. 135 del 22.12.10 (allegato n. 112) è stato previsto l'incremento di 150 posti della dotazione organica della categoria D, profilo Assistente sociale, con contestuale integrazione del piano del fabbisogno per il reclutamento di 157 assistenti sociali (di cui 7 già previsti in precedenza).

Come già illustrato in precedenza relativamente a casi analoghi, non appare in linea con il disposto dell'art. 1 del D.Lgs. n. 165/2001 un incremento della dotazione organica con conseguente aumento della spesa di personale teorica.

Quanto al piano del fabbisogno, anche in questo caso lo stesso, oltre ad apparire del tutto carente quanto a tempistica e modalità di reclutamento, così come i piani precedenti, non tiene in alcun conto dei limiti al *turnover* previsti dall'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, così come modificato dall'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010.

Con Delibera di Giunta Capitolina n. 197 dell'1.06.11 è stato integrato il piano assunzionale 2010 – 2012, prevedendo l'assunzione nell'anno 2011 di 245 unità di categoria D – Funzionario di Polizia Municipale.

Con Delibera n. 206 del 15.06.11 è stato nuovamente integrato il piano assunzionale 2010 – 2012, prevedendo l'assunzione nell'anno 2011 di 408 unità di personale (13 di categoria D e 395 di categoria C) in *part time* al 50%. Nell'anno 2012 si sarebbe proceduto all'assunzione di 72 unità di personale di categoria C.

Con Delibera di Giunta Capitolina n. 329 del 28.09.11 è stata prevista una ulteriore integrazione del piano assunzionale 2010 – 2012, prevedendo il reclutamento di complessivi 208 soggetti disabili.

Con Delibera di Giunta Capitolina n. 226 del 25.07.12 è stata modificata nuovamente la dotazione organica, prevedendo l'istituzione di 12 posti di categoria D e di 44 posti di categoria C (al netto dei cambi di profilo) e la cancellazione di 93 posti di categoria B.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 332 del 28.11.12 è stata nuovamente modificata la dotazione organica dell'ente, prevedendo la cancellazione di 12 posti di categoria D, di 80 posti di categoria B e l'istituzione di 42 posti di categoria C, oltre alla modifica di alcuni profili professionali. E' stato inoltre modificato il piano del fabbisogno, prevedendo la copertura di tutti i posti vacanti.

Con il medesimo atto è stata prevista anche la trasformazione dei rapporti *part time* inizialmente sottoscritti in attuazione della Delibera di Giunta Capitolina n. 206/2011 al 50% di 356 dipendenti di categoria C in *full time*.

Tali dipendenti avevano già visto incrementare la percentuale di *part time* al 91,67% a seguito di quanto disposto con Delibera di Giunta Capitolina n. 123 del 24.04.12.

Con Delibera di Giunta Capitolina n. 103 del 22.03.13 è stata prevista l'assunzione nell'anno 2013 di 152 unità di personale di varie categorie.

Con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 128 del 5.04.13, è stata nuovamente modificata la dotazione organica, istituendo 121 posti di categoria C (al netto dei cambi di profilo) e la cancellazione 59 posti di categoria D e 60 posti di categoria B.

Con Deliberazione n. 299 del 5.06.13 è stata autorizzata l'assunzione di 71 dipendenti di categoria D, la stabilizzazione di 18 dipendenti e l'assunzione di 5 soggetti attingendo alle graduatorie concorsuali della Regione Lazio.

Dopo aver illustrato le modifiche alla dotazione organica ed i principali atti relativi ai piani del fabbisogno di personale, è possibile effettuare alcune considerazioni.

In primo luogo, va rilevato come l'ente, sebbene sin dall'anno 1997 la Legge n. 449/1997 avesse previsto l'obbligo di predisporre il piano triennale del fabbisogno di personale, abbia approvato per la prima volta un documento avente tale nome solamente con Delibera di Giunta Comunale n. 523 del 5.08.04, riferito al triennio 2004 – 2006.

Il documento citato, inoltre, non contiene gli elementi essenziali di un piano del fabbisogno. E' stato già evidenziato come si trattasse della semplicistica previsione di copertura di tutti i posti vacanti previsti in dotazione organica, senza indicare né l'anno nel quale sarebbero dovuti avvenire i reclutamenti, né le modalità con cui sarebbe stato reclutato il personale (concorso pubblico, mobilità, progressione verticale, ecc.), né la compatibilità del programma assunzionale con i vincoli di finanza pubblica.

Nella sostanza, il documento approvato, sebbene così fosse definito, non può essere qualificato come un piano triennale del fabbisogno di personale.

Relativamente al triennio 2007 – 2009 non è stato fornito alcun documento nel quale fosse contenuta la previsione triennale del fabbisogno di personale, né un simile documento è mai richiamato nella restante documentazione fornita, con la quale sono state estemporaneamente autorizzate assunzioni di personale.

Sino all'anno 2007 compreso, quindi, l'ente ha posto in essere procedure di reclutamento in assenza di una preventiva definizione di un piano triennale del fabbisogno che disciplinasse, in maniera organica e coerente le necessità di personale

dell'ente e che tenesse conto dei vincoli di finanza pubblica e del rispetto del principio di adeguato accesso dall'esterno, di cui si parlerà in seguito, violando così il disposto di cui all'art. 6, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001.

La Delibera di Giunta Comunale n. 88 del 25.02.08 è il primo documento che può essere definito un piano triennale del fabbisogno, sebbene lo stesso contenesse previsioni palesemente illegittime, per le ragioni che verranno di seguito specificate in sede di esame delle procedure di progressione verticale, e si riferisse esclusivamente al biennio 2008 – 2009.

Successivamente, il piano triennale del fabbisogno di personale 2010 – 2012 è stato approvato con Delibera di Giunta Comunale n. 422 del 22.12.09, più volte modificato e integrato.

Tale documento, così come le successive modifiche, non riportano alcun elemento che consenta di individuare in maniera puntuale il rispetto dei limiti di finanza pubblica, in particolare per quanto riguarda i limiti al *turnover* previsti dall'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, così come modificato dall'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78/2010. Nei vari atti esaminati, infatti, è riportata la generica indicazione del rispetto di tali limiti, ma non viene esposto alcun conteggio in merito.

Dal complesso dei documenti esaminati emerge inoltre la tendenza dell'ente a cancellare posizioni di categoria inferiore per istituirne di nuove di categoria superiore, nelle quali in molti casi è stato reinquadrato il personale già in servizio. Simili operazioni, fermi restando i soggetti impiegati, hanno determinato per gli stessi un incremento retributivo, con conseguente maggiore spesa per l'ente.

Di seguito, verranno esaminate nel dettaglio le procedure di progressione verticale e di stabilizzazione.

Le progressioni verticali

Il CCNL 31 marzo 1999, all'articolo 4, disciplina l'istituto della progressione verticale nel sistema di classificazione. In applicazione di tale disposizione, gli enti disciplinano le modalità con cui effettuare le procedure selettive per la progressione verticale, finalizzate al passaggio dei dipendenti alla categoria immediatamente

superiore, nel rispetto dei principi di cui all'art. 36 del D.Lgs. n. 29/1993 (sostituito dall'art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001) e nel limite dei posti vacanti della dotazione organica di tali categorie che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno.

Le modalità con cui effettuare le progressioni verticali sono state oggetto di diversi interventi, sia normativi che giurisprudenziali³⁶.

Va preliminarmente rilevato come le stesse possano essere effettuate esclusivamente nell'ambito delle previsioni dei piani triennali del fabbisogno, previsti dall'art. 39 della Legge n. 449/1997 e dall'art. 6 del D.Lgs. n. 165/2001.

Relativamente alle modalità di copertura dei posti vacanti in organico, in particolare quanto alla possibilità di riservare una percentuale di posti alle selezioni interne, va rilevato come la Corte Costituzionale sia più volte intervenuta a giudicare la rispondenza al precetto costituzionale delle riserve di posti.

Una prima sentenza che va citata è la n. 234/1994, con la quale è stato evidenziato come la previsione di una riserva di posti pari al 50% per il personale interno non risulti lesiva del dettato costituzionale.

Successivamente, con sentenza n. 194/2002, la Consulta ha sancito la non conformità al dettato costituzionale della previsione di copertura dei posti vacanti in dotazione organica mediante concorso esterno nella percentuale del 30%, in quanto lesivo dei principi di parità di trattamento e di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, fissati dagli artt. 3 e 97 della Costituzione. Il principio della necessità di adeguato accesso dall'esterno è stato poi sancito espressamente dal citato art. 35 del D.Lgs. n. 165/2001. Con la citata sentenza, inoltre, è stata stabilita la necessità di una adeguata motivazione a supporto della scelta di ricorrere a professionalità interne per la copertura dei posti vacanti.

A seguito di tale sentenza, è intervenuta l'Avvocatura Generale dello Stato che, con parere del 4.07.02, ha fatto rilevare come la percentuale di posti da coprire

³⁶ Cfr., tra gli altri, Corte dei conti, Sezione I Appello, sentenza n. 52/2012.

mediante accesso dall'esterno debba essere non inferiore al 50%. Al fine di meglio comprendere quali siano le corrette modalità con le quali procedere alla copertura dei posti vacanti in organico, va preso a riferimento quanto affermato dal Consiglio di Stato con la sentenza n. 7304 dell'11.11.04.

In tale pronuncia, il Consiglio di Stato ripropone l'*excursus* normativo e giurisprudenziale al riguardo, facendo presente come l'orientamento della Corte Costituzionale innanzi citato fosse consolidato sin dagli anni '80 (vedi Corte Cost. 7 aprile 1983, n. 81; Corte Cost. 24 marzo 1988, n. 331; Corte Cost. 13 ottobre 1988, n. 964; Corte Cost. 23 febbraio 1994, n. 51; Corte Cost. 23 luglio 1993, n. 333; Corte Cost. 10 giugno 1994, n. 234; Corte Cost. 29 dicembre 1995, n. 528; Corte Cost. 30 ottobre 1997, n. 320; Corte Cost. 4 gennaio 1999, n. 1; Corte Cost. 16 maggio 2002, n. 194; Corte Cost. 29 maggio 2002, n. 294; Corte Cost. 24 luglio 2003, n. 274).

In merito alla possibilità di riservare la copertura di posti vacanti in organico riferiti ad una data posizione economica mediante progressione verticale e la copertura di posti vacanti relativi ad altre posizioni mediante accesso dall'esterno (es. D1 da coprire con progressione verticale ed assunzioni dall'esterno per la posizione C1) la medesima sentenza precisa che *“La proporzione fra posti banditi mediante concorso esterno e posti banditi mediante procedura selettiva interna va quindi verificata qualifica per qualifica, categoria per categoria e non rispetto al totale dell'organico dell'ente ... Non è quindi in questione la legittimità a certe particolari condizioni dell'istituto della c.d. progressione verticale, ma il bilanciamento erroneo fra concorsi attinenti a posti e profili professionali diversi, in modo che lo svolgimento di concorsi per la categoria B legittimasse l'amministrazione a svolgere selezioni interne per tutti i posti disponibili di categoria D, mentre si tratta di realtà diverse e fra loro irriducibili”*.

Riguardo al caso in cui il posto da coprire in relazione ad una data posizione economica sia uno solo, si ritiene che lo stesso vada coperto mediante accesso dall'esterno e non mediante progressione verticale.

A tale interpretazione si giunge dall'esame dell'art. 4 del CCNL del 31.03.99, il quale fa presente che si può far ricorso alla copertura di posti mediante la progressione verticale "... nei limiti dei posti vacanti della dotazione organica di tale categoria che non siano stati destinati all'accesso dall'esterno". Tale consecuzione temporale evidenzia la necessità di destinare preliminarmente il contingente di posti da coprire tramite accesso dall'esterno e, solo successivamente, mediante progressione verticale. Pertanto, nel caso di un solo posto disponibile, lo stesso deve essere coperto esclusivamente mediante accesso dall'esterno. Una siffatta interpretazione trova conferma nel parere ARAN 399-4C1, presente nella Raccolta sistematica.

Da ultimo, l'art. 62 del D.Lgs. n. 150/2009 ha modificato l'art. 52 del D.Lgs. n. 165/2001, cancellando dall'1.01.10 l'istituto delle progressioni verticali. Da tale data, non è più possibile per gli enti locali utilizzare l'istituto in questione, come specificato dalla Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con delibera n. 10/2010.

Esaminando quanto avvenuto presso Roma Capitale, si possono rilevare diverse irregolarità riguardo alle procedure di copertura dei posti vacanti in dotazione organica mediante progressione verticale.

Con Delibera di Giunta Comunale n. 523 del 5.08.04 è stata disposta la forte riduzione dei posti in organico di categoria A, con contestuale sensibile aumento di quelli di categoria B. Tale operazione ha comportato il passaggio di un gran numero di dipendenti alla categoria superiore, come evidente dalla variazione degli organici. A titolo di esempio, si evidenzia che il profilo B1 – Operatore servizi di supporto e custodia ha visto aumentare di 260 unità la dotazione organica, mentre il profilo A1 – Addetto servizi di supporto e custodia ha visto diminuire di 197 unità la dotazione organica.

Analogamente, il profilo B1 – Operaio specializzato ha visto aumentare di 181 unità la dotazione organica, mentre il profilo A1 – Operaio qualificato ha visto ridurre di 143 unità la dotazione organica. Il fatto che si tratti dei medesimi soggetti che sono passati dalla categoria A alla categoria B è confermato da quanto indicato nella nota n. 10 all'allegato A, ovvero che "*Nel corso dell'anno 2002 sono stati espletati diversi*

corsi di riqualificazione con selezione finale volti al passaggio verticale dalla ctg. A alla ctg. B, per diverse figure professionali previste "in dissolvenza" dalla Del. G.C. n. 1091/2000. Pertanto i posti vengono previsti in aggiunta in Categoria B ed in diminuzione in Categoria A".

Tale operazione era il proseguimento di quanto già disposto con Delibera di Giunta Comunale n. 1091 del 10.10.00 (allegato n. 105), con la quale, come già detto, è stata prevista, fra l'altro, la riduzione di 500 posti di categoria C ed il contestuale incremento di 500 posti di categoria D, nonché la "dissolvenza della categoria A", ovvero il passaggio progressivo dei dipendenti della categoria A alla categoria B.

Si è già detto in precedenza come l'ente non avesse mai adottato il piano triennale del fabbisogno previsto dall'art. 39 della Legge n. 449/1997, in questa sede verrà verificato se le procedure di progressione verticale hanno rispettato il principio costituzionale di adeguato accesso dall'esterno.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le procedure di progressione verticale e le assunzioni dall'esterno effettuate dall'ente, così come rilevate dai conti annuali trasmessi alla Ragioneria Generale dello Stato. Si precisa che i dati si riferiscono alle posizioni di accesso delle varie categorie.

Anno	Categoria B		Categoria C		Categoria D	
	Concorsi	Progressioni	Concorsi	Progressioni	Concorsi	Progressioni
2001	202	675	1.036	212	210	2.347
2002	39	148	1.061	96	80	197
2003	140	367	48	0	27	31
2004	34	0	50	67	22	6
2005	0	0	0	0	1	0
2006	0	0	135	0	1	0
2007	17	0	65	0	0	0
2008	11	1	388	447	3	1.056
2009	6	0	675	425	70	126
2010	0	0	580	995	8	1.396
2011	1	0	378	66	13	270

I dati esposti nella tabella precedente evidenziano chiaramente come l'ente nel periodo 2001 – 2003 abbia fortemente favorito la copertura dei posti vacanti di categoria B e D mediante progressione dei dipendenti già in servizio ed a scapito dei soggetti esterni, in violazione del disposto costituzionale.

Il medesimo fenomeno è riscontrabile anche nel periodo 2008 – 2011 per la categoria D, dove a fronte di 2.848 progressioni verticali sono state effettuate solamente 94 assunzioni dall'esterno. Per quanto riguarda la categoria C, si rimanda l'esame dopo che verranno trattate le procedure di stabilizzazione.

L'effettuazione di progressioni verticali in assenza di programmazione ed in violazione del principio di adeguato accesso dall'esterno è illegittimo e fonte di responsabilità erariale, come specificato dalla Corte dei conti, Sezione I giurisdizionale centrale, con sentenza n. 52/2012.

Particolarmente significativo per evidenziare come esistesse presso l'ente una precisa volontà di favorire il personale interno, procedendo ad inquadramenti che hanno determinato un generalizzato incremento delle retribuzioni, è il fenomeno in precedenza descritto di cancellazione di posti in dotazione organica di categoria inferiore per crearne altri del tutto analoghi di categoria superiore. Un esempio eclatante in tal senso è quello dei Dietisti, che mantenendo i medesimi compiti (sono rimasti sempre dietisti) sono stati re inquadrati dalla categoria C alla categoria D.

A titolo esemplificativo, si fa presente che, in base alle retribuzioni previste dall'ultimo CCNL, sottoscritto in data 31.07.09, il passaggio di un dipendente dalla categoria A alla categoria B determina un incremento di retribuzione di € 930,14, che diventa di € 2.209,44 per il passaggio dalla categoria B alla C e di € 1.712,56 per il passaggio dalla categoria C alla D³⁷.

³⁷ Anche se il dipendente non era inquadrato nella posizione economica iniziale della categoria a seguito di progressioni orizzontali, il passaggio alla categoria superiore non fa diminuire il costo per l'ente, in quanto le somme percepite a titolo di progressione orizzontale rientrano nelle disponibilità del fondo per il trattamento accessorio e vengono comunque spese.

Come ricordato in precedenza, l'istituto delle progressioni verticali è stato espunto dall'ordinamento, a far data dall'1.01.10, in ossequio a quanto disposto dal D.Lgs. n. 150/2009. Occorre quindi effettuare un approfondimento sulle procedure di progressione verticale che l'ente ha realizzato negli anni 2010 e 2011, anni nei quali l'istituto non esisteva più.

La Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, con la delibera n. 10/2010, ha specificato come l'art. 24, comma 1, del D.Lgs. n. 150/2009, il quale prevede che “... *le pubbliche amministrazioni, a decorrere dal 1° gennaio 2010, coprono i posti disponibili nella dotazione organica attraverso concorsi pubblici, con riserva non superiore al cinquanta per cento a favore del personale interno ...*”, sia una norma di immediata applicazione che sostituiva con effetto immediato qualsiasi eventuale disposizione regolamentare contrastante, indipendentemente da quanto indicato all'art. 31 del medesimo D.Lgs. n. 150/2009.

Concludevano i Magistrati contabili specificando che “... *l'applicabilità dell'articolo 62 del decreto legislativo n. 150/2009, nella parte in cui stabilisce che le progressioni fra aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma 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% di quelli messi a concorso, decorre dal 1 gennaio 2010*”.

A partire da tale data, quindi, non era più possibile utilizzare l'istituto. Una simile netta chiusura verso la possibilità di effettuare progressioni verticali, anche se programmate in precedenza, è stata confermata in più occasioni da parte della Magistratura contabile.

In particolare, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con delibera n. 41/2010, ha specificato che non era possibile effettuare progressioni verticali nemmeno se le stesse erano state inserite in un piano assunzionale approvato prima dell'emanazione del D.Lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

In senso analogo si è espressa la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, con delibera n. 317/2010, nella quale ha affermato che “*In altri*

termini, coerentemente con i principi affermati dalla delibera 10/SEZAUT/2010/QMIG del 31 marzo/29 aprile 2010, della Sezione delle Autonomie, deve escludersi la validità di un atto di programmazione triennale, che, pur legittimamente adottato (perché approvata prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009), risulti inattuato alla data del 1 gennaio 2010, perché, in tale ultima ipotesi, lo ius superveniens, (che, nell'ipotesi in esame costituisce, tra l'altro, "norma di diretta attuazione dell'articolo 97 della Cost. e principio generale dell'ordinamento" : artt. 24 e 74 d.lgs. 150/2009) troverà applicazione piena ed assorbente"³⁸.

Non sono mancati casi in cui la Magistratura contabile si sia espressa in senso più possibilista, come ad esempio ha fatto la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con delibera n. 41/2010, nella quale ha affermato che *"vi è la possibilità di portare a compimento le progressioni verticali con riserva al personale esterno di almeno il 50% dei posti disponibili, in applicazione della precedente normativa, a condizione che sia stato approvato prima dell'entrata in vigore del decreto n. 150 del 2009 il bando di avvio delle progressioni (non rileva, a tal fine, il mero inserimento delle selezioni in atti di programmazione)"*.

A questo punto è opportuno esaminare quanto accaduto presso Roma Capitale. Come già accennato in precedenza, con Delibera di Giunta Comunale n. 88 del 25.02.08, è stato approvato il piano del fabbisogno per gli anni 2008 e 2009, mentre nulla veniva stabilito per l'anno 2010.

Le variazioni al piano assunzionale approvate con Delibere di Giunta Comunale n. 214 dell'8.07.09 e n. 370 del 25.11.09 non fanno alcuna menzione a procedure di progressione verticale da effettuarsi nell'anno 2010.

Il primo documento che indica espressamente come sia prevista la realizzazione di procedure di progressione verticale nell'anno 2010 è la Delibera di Giunta

³⁸ In senso conforme vedi Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, delibera n. 78/2010.

Comunale n. 422 del 22.12.09, emessa quando oramai era ben nota l'intenzione del legislatore di cancellare l'istituto di lì a pochi giorni.

Un simile comportamento appare palesemente elusivo delle disposizioni normative richiamate e non improntato al principio di buona fede che deve caratterizzare l'operato delle amministrazioni pubbliche, in quanto, una volta emanata una norma, indipendentemente dalla entrata in vigore della stessa, devono essere evitati comportamenti strumentalmente finalizzati ad eludere il precetto normativo³⁹.

Va inoltre rilevato come la programmazione per l'anno 2010 non rispettasse nemmeno il principio di adeguato accesso dall'esterno. Quanto alla categoria D, ad esempio, a fronte di 729 progressioni, non era prevista nemmeno una assunzione tramite concorso pubblico. Veniva addirittura previsto il passaggio di 300 unità di personale di P.M. dalla categoria C alla D mediante procedura di cui all'art. 91, comma 3, del TUEL, di cui la Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, nella citata delibera n. 10/2010, ne aveva rilevata la disapplicazione ad opera della contrattazione collettiva.

Tanto premesso, l'ente ha effettuato, nel periodo 2010 – 2011, ben 1.061 progressioni illegittime dalla categoria B alla C e 1.666 dalla categoria C alla D.

Una simile operazione ha determinato un maggior onere su base annua per l'ente stimabile in € 5.197.340,80 (1.061 x 2.209,44 + 1.666 x 1.712,56), al netto degli oneri a carico dell'ente.

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

Il principio di adeguato accesso dall'esterno va rispettato, oltre che in fase di applicazione dell'istituto delle progressioni verticali, anche in relazione alle

³⁹ Vedi in tal senso, ad esempio, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, delibera n. 84/2013.

stabilizzazioni di personale effettuate in base alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 558, della Legge n. 296/2006.

Più esplicitamente, con la Circolare n. 5 del 18.04.08, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha ricordato che le procedure di stabilizzazione non possono prescindere dall'applicazione del principio costituzionale del prevalente accesso mediante concorso pubblico e che pertanto si può procedere alle stabilizzazioni esclusivamente se nel piano triennale del fabbisogno sono previste forme di assunzione tese a garantire tale adeguato accesso dall'esterno in misura non inferiore al 50% dei posti da coprire.

Il Consiglio di Stato, nella Decisione n. 6536 del 26.10.09, ha confermato che *"... sia il ricorso alla procedura di mobilità del personale, sia lo strumento della stabilizzazione non erano strumenti di assunzione a cui l'amministrazione era obbligatoriamente tenuta sulla base della legislazione vigente, ma mere facoltà che avrebbero dovuto essere esercitate nel rispetto dei limiti intrinseci della discrezionalità e nell'ottica dell'art. 97 Cost. e dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990, sia con riguardo al principio di buon andamento, efficienza, economicità dell'azione amministrativa, sia della garanzia di adeguato accesso ai posti dall'esterno mediante concorso"*.

Dall'esame dei conti annuali, è stato rilevato che l'ente ha proceduto alla stabilizzazione del personale indicato nella seguente tabella.

	2007	2008	2009	2010
B1		11	2	
B3				
C	832	1.296	547	50
D1		37	6	
D3				
Totale	832	1.344	555	50

Sommando il numero dei soggetti stabilizzati a quello di coloro che hanno beneficiato delle progressioni verticali riportato in precedenza (vedi pag. 266), emerge

che in nessuno degli anni 2007 – 2009 l'ente ha rispettato il principio di adeguato accesso dall'esterno.

Le stabilizzazioni di personale appaiono pertanto già illegittime sotto tale aspetto. Gli scriventi hanno inoltre verificato se i soggetti interessati avessero i requisiti previsti dalla norma.

L'art. 1, comma 558, della Legge n. 296/2006 ha previsto la possibilità per gli enti locali di procedere, nei limiti dei posti disponibili in organico, alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in servizio a tempo determinato da almeno tre anni, o che avesse conseguito tale requisito temporale in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 29.09.06 o che fosse stato in servizio almeno tre anni nel quinquennio antecedente alla entrata in vigore della legge.

La stessa disposizione prevedeva che potesse essere stabilizzato il personale assunto mediante procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge; in mancanza di tale requisito, si sarebbe potuto procedere alla stabilizzazione previo espletamento di prove selettive.

L'art. 3, comma 90, lett. b), della Legge n. 244/2007 ha esteso la possibilità di accedere alla stabilizzazione al personale assunto a tempo determinato, o legato all'ente da un rapporto di co.co.co. (con particolari modalità), che avesse conseguito il requisito di anzianità in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28.09.07.

In proposito, è stato effettuato un controllo a campione per verificare se i soggetti stabilizzati avessero conseguito il requisito di anzianità previsto dalla norma in virtù di contratti stipulati anteriormente alla data del 28.09.07, condizione essenziale per poter accedere alla procedura.

Tale riscontro ha evidenziato come la stabilizzazione di 500 unità di personale presso la Polizia Municipale, prevista inizialmente con Deliberazione di Giunta Comunale n. 370 del 25.11.09 (allegato n. 113), sia avvenuta in palese violazione delle norme di legge in materia.

In tale delibera è riportato il contenuto della nota prot. 74434/2009 dell'Avvocatura Comunale, che sembrerebbe indicare che il raggiungimento dei 36

mesi di servizio presso l'ente possa essere raggiunto non solo sulla base di contratti stipulati anteriormente al 28.09.07, ma anche mediante proroga degli stessi intervenuta dopo tale data.

Una simile lettura della norma è da escludere, in quanto se il legislatore avesse voluto consentire un simile operato lo avrebbe specificato. Va poi considerato che lo scopo della norma era quello di sanare la pregressa irregolare utilizzazione di personale a tempo determinato, non anche premiare future irregolarità con l'assunzione a tempo indeterminato.

A tal proposito, si richiama quanto affermato dal Consiglio di Stato, Sezione VI, nell'ordinanza n. 2230/2008, ovvero che *“La stabilizzazione dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato, prevista dal comma 519 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 è norma eccezionale rispetto al normale sistema vigente nel pubblico impiego, nel quale è il titolo dell'incardinazione nell'organizzazione amministrativa a determinare il tipo e la regolamentazione del rapporto. **In quanto norma eccezionale, quella ricordata è anche di stretta interpretazione, e non può, quindi, estendere la propria efficacia oltre ai casi stabiliti dal legislatore ...**”*.

Tanto premesso, gli scriventi hanno richiesto l'esibizione dei contratti sottoscritti con alcuni soggetti, per verificare se avessero conseguito il requisito di anzianità previsto dalla norma.

Un primo contingente di 393 unità è stato stabilizzato con Determina n. 2514 del 25.11.09 (allegato n. 114), nella quale è indicato che l'ufficio personale ha effettuato la verifica del possesso dei requisiti da parte dei candidati, a far data dall'1.12.09.

Appare alquanto singolare, come indicato nell'atto, che la procedura di stabilizzazione sia stata avviata con Determina n. 2513 del 25.11.09 e che *“... i dipendenti interessati, sulla base di specifico interesse, sono stati invitati a presentare domanda di stabilizzazione ...”* e che *“... l'Ufficio assunzioni ha provveduto a verificare l'effettivo possesso dei requisiti per la stabilizzazione ...”*.

Nella sola giornata del 25.11.09 sarebbe pertanto stata avviata la procedura, invitati tutti i 393 soggetti a presentare domanda di stabilizzazione, tutti e 393 i

soggetti avrebbero presentato la domanda, l'ufficio personale avrebbe verificato che tutti tali soggetti erano in possesso dei requisiti previsti dalla norma e sarebbe stato adottato il provvedimento che ne disponeva la stabilizzazione.

E' stata esaminata una posizione a campione, quella della dipendente Ali Simona, in quanto l'ente ha fatto presente che tutti si trovavano nella medesima situazione.

Con la dipendente è stato sottoscritto un contratto a tempo determinato in data 6.11.06 (allegato n. 115), con decorrenza dall'1.12.06 al 31.12.08, ovvero della durata di 25 mesi. In data 23.12.08 è stato sottoscritto un secondo contratto a tempo determinato (allegato n. 116), che ha prorogato il precedente sino al 30.11.09, ed in data 30.11.09 la dipendente è stata assunta a tempo indeterminato.

Appare evidente come il requisito dei 3 anni di servizio non sia stato conseguito in virtù di contratti sottoscritti antecedentemente al 28.09.07, così come richiesto dalla norma, ma solamente in virtù della proroga sottoscritta in data 23.12.08.

La dipendente, così come tutti gli altri lavoratori interessati dalla procedura, non aveva quindi i requisiti per poter essere stabilizzata.

Un secondo contingente di 35 unità è stato stabilizzato con Determina n. 2870 del 28.12.09 (allegato n. 117), nella quale è indicato che l'ufficio personale ha effettuato la verifica del possesso dei requisiti da parte dei candidati, a far data dal 29.12.09.

Anche in questo caso è stata esaminata una posizione a campione, quella del dipendente Bassi Giorgio, in quanto l'ente ha fatto presente che tutti si trovavano nella medesima situazione.

Con il dipendente è stato sottoscritto un contratto a tempo determinato in data 11.12.06 (allegato n. 118), con decorrenza dall'11.12.06 al 31.12.08, ovvero della durata di 24 mesi e 20 giorni. In data 23.12.08 è stato sottoscritto un secondo contratto a tempo determinato (allegato n. 119), che ha prorogato il precedente sino al 30.11.09. In data 1.12.09 è stato sottoscritto un terzo contratto a tempo determinato, con

decorrenza dall'1.12.09 al 29.12.09 (allegato n. 120) ed in data 29.12.09 la dipendente è stata assunta a tempo indeterminato.

Appare evidente come il requisito dei 3 anni di servizio non sia stato conseguito in virtù di contratti sottoscritti precedentemente al 28.09.07, così come richiesto dalla norma, ma solamente in virtù della proroga sottoscritta in data 23.12.08 e del nuovo contratto sottoscritto in data 1.12.09. E' il caso di segnalare che la sottoscrizione di quest'ultimo contratto, essendo intervenuta quanto il termine previsto nel contratto precedente era già scaduto (30.11.09), non può essere qualificata come proroga.

Il dipendente, così come tutti gli altri lavoratori interessati dalla procedura, non aveva quindi i requisiti per poter essere stabilizzato.

Un terzo contingente di 41 unità è stato stabilizzato con Determina n. 1040 del 21.05.10 (allegato n. 121), nella quale è indicato che l'ufficio personale ha effettuato la verifica del possesso dei requisiti da parte dei candidati, a far data dal 27.05.10.

Anche in questo caso è stata esaminata una posizione a campione, quella della dipendente Bartoloni Manuela, in quanto l'ente ha fatto presente che tutti si trovavano nella medesima situazione.

Con la dipendente è stato sottoscritto un contratto a tempo determinato in data 21.05.07 (allegato n. 122), con decorrenza dal 21.05.07 al 31.12.08, ovvero della durata di 19 mesi e 10 giorni. In data 23.12.08 è stato sottoscritto un secondo contratto a tempo determinato (allegato n. 123), che ha prorogato il precedente sino al 30.11.09. In data 1.12.09 è stato sottoscritto un terzo contratto a tempo determinato, con decorrenza dall'1.12.09 al 30.12.10 (allegato n. 124) ed in data 3.06.10 la dipendente è stata assunta a tempo indeterminato.

Appare evidente come il requisito dei 3 anni di servizio non sia stato conseguito in virtù di contratti sottoscritti precedentemente al 28.09.07, così come richiesto dalla norma, ma solamente in virtù della proroga sottoscritta in data 23.12.08 e del nuovo contratto sottoscritto in data 1.12.09. E' il caso di segnalare che la sottoscrizione di quest'ultimo contratto, essendo intervenuta quanto il termine previsto nel contratto precedente era già scaduto (30.11.09), non può essere qualificata come proroga.

La dipendente, così come tutti gli altri lavoratori interessati dalla procedura, non aveva quindi i requisiti per poter essere stabilizzata.

Un quarto ed ultimo contingente di 9 unità è stato stabilizzato con Determina n. 1565 del 22.07.10 (allegato n. 125), nella quale è indicato che l'ufficio personale ha effettuato la verifica del possesso dei requisiti da parte dei candidati, a far data dal 2.08.10 (8 unità) e dal 6.09.10 (1 unità).

La situazione di questi ultimi 9 soggetti è identica a quella dei 41 beneficiari della stabilizzazione di cui alla precedente Determina n. 1040 del 21.05.10.

L'esame ha evidenziato come nessuno dei 478 soggetti fosse in possesso dei requisiti previsti dalla norma, inoltre ben 85 di essi non avevano conseguito il requisito di anzianità richiesto nemmeno in base a proroghe di contratti in essere alla data del 28.09.07.

Una ulteriore irregolarità è riscontrabile in relazione alla stabilizzazione dei 50 soggetti avvenuta nell'anno 2010. A decorrere da tale anno, infatti, non era più possibile attivare procedure di stabilizzazione. L'istituto, infatti, è stato espunto dall'ordinamento ad opera del D.L. n. 78/2009, convertito dalla Legge n. 102/2009.

In particolare, l'art. 17, commi da 10 a 12, prevede che le Pubbliche Amministrazioni, per il triennio 2010-2012, possono procedere all'immissione in ruolo del personale precario con tre diverse modalità:

- 1) concorsi per le assunzioni a tempo indeterminato con una riserva di posti "*non superiore al 40 per cento dei posti messi a concorso*". Questa procedura riguarda esclusivamente i soggetti titolari di un rapporto di lavoro a tempo determinato, che abbiano maturato i requisiti di cui ai citati commi 558, art. 1, della Legge n. 296/2006 e 90, art. 3, della Legge n. 244/2007;
- 2) concorsi finalizzati a "*valorizzare con apposito punteggio l'esperienza professionale maturata*" dal personale già assunto con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Per tali soggetti, come si vede, il regime normativo è più rigido, non essendo previsti concorsi riservati;

3) vera e propria stabilizzazione del personale appartenente alle qualifiche di cui all'art. 16 della Legge n. 56/1987, vale a dire il personale per il quale non è richiesto il titolo di studio superiore a quello della scuola dell'obbligo.

A decorrere dal 2010, dunque, solo per l'ultima categoria si può ancora parlare di stabilizzazione nel senso classico del termine.

Per le prime due, invece, la stessa stabilizzazione rappresenta un istituto ormai desueto, come chiarito ai massimi livelli dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 108/2011.

La Consulta, nell'esaminare una norma della Regione Calabria che prevedeva la possibilità di procedere, a domanda, alla stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, l'ha dichiarata costituzionalmente illegittima.

Essa, infatti, "ponendosi in contrasto con le nuove previsioni recate dall'art. 17, commi 10-13, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78 ... che, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, stabilisce nuove modalità di valorizzazione dell'esperienza professionale acquisita dal personale non dirigente, attraverso l'espletamento di concorsi pubblici con parziale riserva di posti, configura una modalità di accesso riservato agli uffici pubblici, ritenuta costituzionalmente illegittima dalla giurisprudenza della Corte".

Ciò nonostante, Roma Capitale ha illegittimamente stabilizzato 50 unità di personale di categoria C nell'anno 2010.

Conclusioni

Alla luce di quanto esposto, si può rilevare come le procedure di progressione verticale realizzate presso Roma Capitale non rispettino il principio di adeguato accesso dall'esterno, in violazione dei principi di cui agli artt. 3 e 97 della Costituzione. Analoga irregolarità investe la procedura di stabilizzazione del personale precario.

Il mancato rispetto del principio di adeguato accesso dall'esterno, come accennato, è stato ritenuto fonte di danno erariale dalla Corte dei conti, Sezione I giurisdizionale centrale, con sentenza n. 52/2012.

L'onere per l'ente conseguente all'effettuazione delle progressioni indicate è pari alla differenza retributiva tra la posizione economica iniziale della categoria di inquadramento prima della progressione e la posizione economica acquisita a seguito della stessa.

Per quanto riguarda le stabilizzazioni, molti dei soggetti beneficiari non erano in possesso dei requisiti di anzianità di servizio previsti dalla norma.

A tal proposito, si richiama quanto affermato dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Calabria, nella sentenza n. 293/2012, ovvero che “... *le stabilizzazioni operate ... con la trasformazione in rapporti di lavoro a tempo indeterminato di rapporti a tempo determinato ovvero di co.co.co., sono da ritenersi, ancorché supportate da una procedura sedicente selettiva, ad ogni fine ed effetto, nulle di diritto stanti gli impedimenti normativi sopra delineati essendo state operate in violazione di disposizioni imperative ...*”.

Si fa presente che la retribuzione tabellare di un dipendente di categoria C1, in base al CCNL del 31.07.09, è pari ad € 19.454,15, per cui il costo annuo a regime delle illegittime stabilizzazioni è pari ad € 9.299.083,70 (19.454,15 x 473), oltre ad oneri a carico dell'ente.

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

L'art. 36, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001 prevede che, per le esigenze connesse con il proprio fabbisogno ordinario, le pubbliche amministrazioni assumono esclusivamente con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato.

Il successivo comma 2 specifica che le stesse amministrazioni possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego, tra le quali il reclutamento a tempo determinato e la somministrazione di lavoro, esclusivamente per “rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali”.

La possibilità di assumere dipendenti a tempo determinato o di utilizzare lavoratori interinali è pertanto consentita esclusivamente per far fronte ad esigenze temporanee ed eccezionali.

La Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, nella delibera n. 12/2012, ha, da ultimo, ribadito che *“Nell’ambito degli obblighi generali, il cui mancato rispetto determina come conseguenza il divieto di assunzione, con contratti di lavoro sia a tempo indeterminato che flessibile, si rammentano:*

....

-L’adozione di una programmazione triennale del fabbisogno di personale di cui all’articolo 39 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, e successive modificazioni ed integrazioni in linea con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria pluriennale (art. 6 del d.lgs 30 marzo 2001 n. 165). Al mancato adempimento di detta disposizione consegue, ai sensi del comma 6 del medesimo articolo, il divieto di assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette”.

Tanto premesso, gli scriventi hanno esaminato gli atti forniti relativi all’utilizzo di personale a tempo determinato e di lavoratori interinali negli ultimi anni, rilevando significative irregolarità.

Il personale a tempo determinato

Dalla lettura della Delibera di Giunta Comunale n. 550 del 5.12.07 è possibile rilevare che l’ente ha previsto di assumere 766 unità di personale a tempo determinato, quantificate in base ai fabbisogni comunicati dalle varie strutture.

Nell’atto è indicato 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 ... Che tale decremento non è stato compensato con nuove assunzioni a causa dei vincoli giuridici ed economici imposti dalle ultime leggi finanziarie ... Che per mantenere un adeguato livello quali/quantitativo dei servizi erogati, l’Amministrazione Comunale ha la necessità di avvalersi di personale a tempo determinato ...”.*

Quanto affermato evidenzia come il personale a tempo determinato servisse per far fronte alle carenze di organico e non per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali. A titolo di esempio, si segnalà come tra le figure professionali erano presenti 510 Istruttori amministrativi.

Nella restante documentazione fornita, relativa all'approvazione dei piani del fabbisogno, non viene fatto accenno all'assunzione di dipendenti a tempo determinato.

Gli scriventi hanno esaminato i conti annuali trasmessi dall'ente alla Ragioneria Generale dello Stato, rilevando l'utilizzo di lavoratori a tempo determinato come riepilogato nella seguente tabella. La spesa indicata si riferisce al dato P015 della Tabella 14.

	2008	2009	2010	2011	2012
Numero dipendenti	2.824	1.895	1.648	1.758	1.931
Spesa complessiva	73.697.786	53.051.284	44.550.455	48.276.626	45.548.381

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. 102/2009⁴⁰, non può essere corrisposta la retribuzione di risultato ai dirigenti che hanno utilizzato nei propri settori tali unità di personale negli anni 2009, 2010, 2011 e 2012.

Non risulta che a nessun dirigente sia stata negata l'erogazione della retribuzione di risultato.

Inoltre, in base a quanto previsto dal comma 5-*quater*, introdotto dal D.L. n. 123/2013, *"I contratti di lavoro a tempo determinato posti in essere in violazione del presente articolo sono nulli e determinano responsabilità erariale"*.

⁴⁰ Previsione trasfusa nel comma 5-*quater* dal D.L. n. 123/2013.

I lavoratori interinali

Gli scriventi hanno chiesto all'ente l'esibizione degli atti relativi all'utilizzo dei lavoratori interinali, ottenendo in risposta la documentazione riferita al periodo 2012 – 2013.

Con Determina n. 1581 dell'11.07.11 (allegato n. 126) è stata bandita una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione di tre soggetti presso i quali approvvigionarsi di lavoratori interinali. Nelle premesse dell'atto si può leggere che *“l'art. 36 del D.Lgs. 165/2001 prevede che per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili ...”*. Nulla è riportato nell'atto relativamente a quali fossero le esigenze temporanee ed eccezionali che rendevano necessario procedere all'indizione della procedura.

Si è quindi proceduto a verificare se l'utilizzo di tale personale fosse motivato da esigenze temporanee ed eccezionali, tenendo conto di quanto indicato nelle note di richiesta dei vari uffici.

Nella nota prot. 26130 del 15.11.11 del Dipartimento per la razionalizzazione della spesa (allegato n. 127), con la quale sono stati richiesti 10 autisti, si può leggere che *“Al fine di bilanciare lo squilibrio emerso, si potrebbe ipotizzare una diversa modalità di gestione del personale che consenta al Dipartimento l'assolvimento delle esigenze dell'Amministrazione capitolina.*

Qualora, invece, si ritenga che l'attuale quadro risponda alle concrete occorrenze e non possa essere oggetto di diversa modalità di gestione, si conferma l'esigenza, più volte segnalata, di incrementare il personale adibito alla guida degli autoveicoli assegnato alla U.O. Gestione Utilities e Autoparco di 10 unità corrispondenti alle analoghe richieste di reperimento rimaste senza esito ...”.

In base a quanto scritto, l'assegnazione stessa di lavoratori conferma che le esigenze rispondano *“... alle concrete occorrenze e non possa essere oggetto di*

diversa modalità di gestione ...”, escludendo pertanto che si tratti di esigenze temporanee ed eccezionali.

Ancor più evidente appare l'irregolare utilizzo di lavoratori interinali dalla lettura nota prot. RF/2012/118660 del Capo dell'Avvocatura (allegato n. 128), nella quale si può leggere che *“... si rappresenta l'urgente necessità di richiedere nuove risorse, al fine di ovviare alla grave carenza di personale amministrativo, che si è andata accentuando a seguito di una recente, ulteriore, forte riduzione di personale. ... Per disporre di una dotazione organica minima di personale, si chiede pertanto l'urgente ed indifferibile assegnazione di almeno n. 05 unità ascritte alla Categoria C, profilo istruttore amministrativo, oppure, in alternativa, di un pari numero di Lavoratori cosiddetti somministrati, del medesimo profilo”*.

La richiesta alternativa di 5 unità di personale dipendente o di lavoratori somministrati è esemplificativa della ordinarietà delle esigenze, che non possono in alcun caso essere considerate temporanee ed eccezionali.

Anche l'esame della nota prot. 353573 del 12.10.11 del Dipartimento Politiche Abitative (allegato n. 129) conferma che il personale interinale è stato utilizzato per far fronte ad esigenze ordinarie.

Nella stessa si può leggere infatti che le esigenze che hanno determinato il ricorso a lavoratori interinali in precedenza *“... non sono venute meno poiché il Dipartimento Politiche Abitative è tutt'ora gravato di straordinari carichi di lavoro non fronteggiabili con il già esiguo personale in servizio. Basti pensare che il solo flusso ordinario documentale in entrata ed in uscita è pari ad oltre 15.000 pratiche l'anno che dovranno essere puntualmente istruite ... A ciò aggiungasi che nell'ambito delle nuove assegnazioni alle diverse strutture dell'Amministrazione Capitolina delle unità risultate idonee nella graduatoria dell'ultimo concorso bandito, sono state destinate allo scrivente Dipartimento unicamente 3 risorse, seppur con riserva di ulteriori assegnazioni future”*.

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.

Alcune anomalie sono state rilevate anche in relazione all'utilizzo di lavoratori interinali per la sostituzione di dipendenti in maternità. Leggendo la nota prot. 21941 del 22.06.12 del Municipio Roma III (allegato n. 130) è possibile rilevare la richiesta di 4 lavoratori interinali per la sostituzione di dipendenti in maternità, esigenze che sarebbero durate sino al mese di aprile 2013 (1 fino a settembre 2012, 1 fino a dicembre 2012, 1 fino a febbraio 2013 ed 1 fino ad aprile 2013).

L'ente, ha sottoscritto con la Obiettivo Lavoro il contratto n. 9550081/2013 (allegato n. 131), con il quale sono stati forniti 3 lavoratori interinali per il periodo 18.02.13 - 31.07.13, ovvero quando le esigenze non sarebbero dovute più sussistere.

Quanto in precedenza indicato evidenzia chiaramente come in moltissimi casi l'ente abbia fatto ricorso all'utilizzo di lavoratori interinali per far fronte ad ordinarie esigenze di servizio, in violazione di quanto disposto dall'art. 36 del D.Lgs. n. 165/2001.

E' il caso di segnalare che l'utilizzo di lavoratori interinali in attesa dell'espletamento dei concorsi pubblici con i quali viene reclutato il personale a tempo indeterminato, nel caso in cui tali procedure subiscano dei ritardi a causa di eventi imprevisti, potrebbe essere giustificata esclusivamente in riferimento a quelle procedure che siano state espletate tenendo conto dei vincoli assunzionali previsti dalle disposizioni di finanza pubblica.

Presso l'ente, come evidenziato in precedenza, i piani triennali del fabbisogno sono stati redatti senza tenere in alcun conto tali vincoli, rinviando al momento del reclutamento la verifica dei presupposti per procedere all'assunzione. L'aver bandito concorsi pubblici, in tal caso, non può legittimare il ricorso al lavoro flessibile.

Nella tabella seguente sono riepilogate le somme spese dall'ente per l'utilizzo di lavoratori interinali, così come rilevate dalla Spesa Corrente – Intervento 3, voce di bilancio 0INT.

	2008	2009	2010	2011	2012
Impegni lavoro interinale	882.561,88	1.205.757,21	398.820,00	1.364.065,14	5.329.567,54

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

L'art. 90 del D.Lgs. n. 267/2000 prevede la possibilità per gli enti di assumere a tempo determinato personale di *staff* agli organi politici, nel rispetto dei limiti previsti dal Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi.

La retribuzione tabellare di tali soggetti è equiparata a quella del personale del comparto, così come anche la retribuzione accessoria, fatta salva la possibilità prevista dal comma 3 del citato art. 90 di sostituire la stessa con un unico emolumento onnicomprensivo, da attribuirsi a seguito di motivato provvedimento della Giunta Comunale.

Gli scriventi hanno esaminato a campione i provvedimenti di conferimento degli incarichi, per verificare il rispetto delle disposizioni normative, rilevando diverse irregolarità.

E' stato esaminato il contratto sottoscritto con la Dr.ssa Masini Debora in data 31.03.09, nel quale è indicato che alla stessa sarebbe stato attribuito un emolumento ex art. 90, comma 3, di un importo che sarebbe stato determinato successivamente. Leggendo la Delibera di Giunta Comunale n. 35 del 18.02.09 è possibile rilevare l'autorizzazione ad integrare il trattamento tabellare con l'emolumento da quantificare successivamente da parte dell'Assessore Ghera.

Simili irregolarità hanno riguardato anche i contratti sottoscritti nell'anno 2008 con il Dr. Alessandro Montone e con la sig.ra Caterina Riccitelli, il cui emolumento sostitutivo sarebbe stato successivamente quantificato dall'Assessore Belviso.

Analoghe irregolarità sono proseguite anche negli anni successivi, come rilevabile, ad esempio, dal contratto sottoscritto in data 20.01.11 con la sig.ra Mercuri Anna Maria.

Un simile comportamento appare illegittimo, in quanto il rinvio effettuato dalla norma ad un motivato provvedimento della Giunta Comunale ha la finalità di attestare

la congruità del compenso in relazione ai compiti assegnati. Autorizzare l'erogazione senza conoscerne l'importo ha consentito di omettere il controllo demandato dalla norma alla Giunta Comunale.

In riferimento a tutti gli incarichi esaminati a campione e conferiti nell'anno 2008, è stato rilevato che il compenso sostitutivo del trattamento accessorio si è attestato su valori pressoché pari a quelli del trattamento tabellare, raddoppiando di fatto la retribuzione.

L'esame a campione dei contratti sottoscritti nella seconda parte dell'anno 2013 ha fatto registrare le medesime irregolarità segnalate in precedenza. Leggendo il contratto sottoscritto con la sig.ra Cappon Benedetta o con la sig.ra Modafferri Mariangela in data 20.09.13 è possibile rilevare che l'importo dell'emolumento sostitutivo del salario accessorio non viene citato nella Delibera di Giunta Capitolina n. 363 del 13.09.13, con cui ne è stata autorizzata l'assunzione, come non sono indicate le motivazioni che giustificano l'attribuzione dello stesso.

Va infine segnalato che tutti i soggetti sono stati individuati *intuitu personae*, contrariamente a quanto ritenuto corretto dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Toscana, con sentenza n. 85/2012. In tale pronunciamento i Magistrati contabili affermano che, in relazione del dibattito in merito alla necessità di procedere ad una selezione *“Al riguardo effetto tranciante hanno le considerazioni della Corte Costituzionale di cui alla sentenza n. 252 del 30 luglio 2009 , per le quali: “Il riconoscimento agli amministratori pubblici ... di un certo grado di autonomia nella scelta dei propri collaboratori esterni (v. sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), non esime ... dal rispetto del canone di ragionevolezza e di quello del buon andamento della pubblica amministrazione”*⁴¹.

Se la scelta con il criterio *intuitu personae* può essere considerata legittima per gli stretti collaboratori in possesso di particolari professionalità, la stessa modalità di

⁴¹ In tal senso vedi anche Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Toscana, sentenza n. 622/2004.

selezione non può essere considerata legittima per la totalità del personale di *staff* agli organi politici.

4.6 Il disposto dell'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010

L'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78/2010, convertito in Legge n. 122/2010, ha previsto che gli enti “... *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 ... non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le medesime finalità nell'anno 2009*”. La disposizione citata si applica anche agli enti locali dall'anno 2012, così come previsto dall'art. 4, comma 102, della Legge n. 183/2011.

Riguardo le modalità applicative, la Corte dei conti, Sezioni Riunite, con delibera n. 11/2012, ha ribadito la piena applicabilità della disposizione agli enti locali, indicando entro quali margini gli enti potessero adeguare la stessa alle proprie necessità operative.

L'art. 1, comma 6-*bis*, del D.L. n. 216/2011, convertito in Legge n. 14/2012, ha previsto che il limite in precedenza indicato fosse applicabile al personale educativo e scolastico degli enti locali ed al personale della polizia locale solamente a decorrere dall'anno 2013.

Successivamente, l'art. 4-*ter*, comma 12, del D.L. n. 16/2012, convertito in Legge n. 144/2012, ha modificato la disposizione in esame, prevedendo 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; resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009*”.

In conclusione, relativamente all'anno 2012, appaiono ravvisabili due limiti distinti, uno relativo alle assunzioni di lavoratori interinali ed uno relativo ai contratti a tempo determinato e di co.co.co.. Quanto a quest'ultimo, le voci riferite al personale di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale, formano una categoria separata, soggetta a limite solamente dall'anno 2013, che può essere derogato nel caso in cui il personale risulti strettamente necessario per garantire le relative funzioni, fermo restando il limite di spesa sostenuto nell'anno 2009.

Una simile interpretazione appare confermata da quanto sostenuto dalla Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, con delibera n. 11/2012, la quale testualmente riporta che *“Stante quanto precede in ordine ai criteri applicativi della normativa esaminata, va ricordato altresì, su un piano generale, che il legislatore si è dato carico di introdurre un differimento dell'applicazione del vincolo per le situazioni ritenute più impellenti. Infatti il DL 216/2011 (conv. in legge 14/2012) all'art 1 comma 6-bis prevede 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”*.

Gli scriventi hanno quindi chiesto all'ente di fornire la documentazione idonea a verificare il rispetto del limite normativamente imposto, ricevendo in risposta un prospetto riepilogativo della spesa (allegato n. 132).

Da tale documento è possibile rilevare che, relativamente alla spesa per utilizzo di lavoratori interinali, il limite non è stato rispettato. A fronte di una spesa nell'anno 2009 di € 405.773,21 soggetta a limite, nell'anno 2012 si sarebbe potuto impegnare un massimo di € 202.886,61, mentre la spesa sostenuta soggetta a limite è stata pari ad € 4.174.650,25. L'ente ha quindi violato lo specifico limite per € 3.971.763,64.

Quanto al personale a tempo determinato, la situazione viene riepilogata nella seguente tabella.

	A - Spesa 2009 sogg. a limite	B - 50% spesa 2009	C - Spesa 2012	Differenza C - B
Dirigenti T.D. extra D.O.	523.907,73	261.953,87	1.212.078,50	950.124,63
Alte specializzazioni	1.853.566,26	926.783,13	1.884.171,52	957.388,39
Collaborazioni varie	373.223,46	186.611,73	184.593,76	-2.017,97
T.D. amm.vo e tecnico	7.783.902,97	3.891.951,48	3.647.392,45	-244.559,03
Staff art. 90 TUEL	3.739.562,15	1.869.781,08	4.660.424,36	2.790.643,28
Art. 110 TUEL collaboraz.	204.592,76	102.296,38	0	-102.296,38
Totale	14.478.755,33	7.239.377,67	11.588.660,59	4.349.282,92

Da quanto riportato in precedenza, nell'anno 2012 lo specifico limite è stato superato per € 4.349.282,92. Particolarmente evidente appare l'irregolare andamento di alcune voci di spesa, quali quelle riferire ai dirigenti extra dotazione organica ed al personale di *staff*, che sono addirittura aumentate rispetto all'anno 2009.

In relazione al personale educativo e sociale, sebbene l'applicazione del disposto normativo sia stato posticipato all'anno 2013, va segnalato che la spesa nell'anno 2012 è stata sensibilmente superiore a quella dell'anno 2009. Quanto al personale di polizia locale, l'azzeramento della spesa è conseguenza diretta della effettuazione delle illegittime stabilizzazioni descritte nel precedente paragrafo 4.3.

4.7 Il personale con qualifica dirigenziale

Nel presente paragrafo verrà esaminata la spesa relativa al personale con qualifica dirigenziale dell'ente.

4.7.1 La contrattazione collettiva decentrata integrativa

Il sistema delle relazioni fra enti locali e sindacati è definito dal contratto collettivo nazionale di lavoro relativo all'Area della dirigenza del comparto Regioni - Autonomie locali, stipulato il 23 dicembre 1999, così come modificato dal CCNL del 22.02.06.

L'articolo 3 del CCNL del 23.12.99 prevede che, presso ciascun ente con almeno cinque dirigenti (art. 4, comma 4), si svolga la contrattazione collettiva integrativa per il personale con qualifica dirigenziale sulle materie definite dall'articolo 4, mentre

l'articolo 5 detta precisi termini e procedure per giungere alla stipulazione del contratto integrativo.

In data 4.08.06 è stato sottoscritto il CCDI relativo al personale dirigente, a seguito di autorizzazione conferita con Delibera di Giunta Comunale n. 473 del 4.08.06. Il Collegio dei Revisori ha espresso parere favorevole alla sottoscrizione del contratto con nota GB/111731 del 2.08.06. Non è stata fornita prova della trasmissione all'ARAN del contratto.

Successivamente, in data 23.12.10, è stato sottoscritto un nuovo contratto decentrato, a seguito di autorizzazione conferita con Delibera di Giunta Capitolina n. 117 del 22.12.10. Il Collegio dei Revisori ha espresso parere favorevole alla sottoscrizione del contratto con nota CO/147 del 20.12.10. Non è stata fornita prova della trasmissione all'ARAN del contratto.

Anche in relazione ai due contratti citati il Collegio dei Revisori ha inteso limitare la propria attività di controllo alla sola compatibilità degli oneri derivanti con le risorse stanziare a bilancio, senza effettuare alcun controllo sul contenuto degli stessi. In precedenza, come indicato al paragrafo 4.2.4, è stato già segnalato come gli scriventi concordino con un simile operato.

4.7.2 Il fondo per il trattamento accessorio del personale con qualifica dirigenziale

L'articolo 26 del CCNL del 23.12.99, non modificato, per quanto ci interessa, dal successivo CCNL del 22.02.06, definisce le risorse che possono legittimamente finanziare il trattamento accessorio dei dirigenti, nelle due voci che lo compongono, la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato. Tali fonti di finanziamento, determinate in modo rigoroso dal contratto, affluiscono in un apposito fondo.

Presso Roma Capitale, il fondo per il trattamento accessorio del personale dirigente è stato costituito nell'anno 2008 così come indicato nel verbale d'intesa del 14.02.08 (allegato n. 133). Per l'anno 2009 non è stato fornito alcun documento relativo alla costituzione del fondo.

Il fondo per l'anno 2010 non è stato costituito utilizzando uno schema che facesse riferimento al dettato contrattuale. In allegato al verbale del 17 - 18 dicembre 2010 (allegato n. 134) è infatti presente una ricostruzione del fondo che riporta solamente in maniera sommaria le varie voci che lo compongono.

Relativamente agli anni 2011 e 2012 non è stato prodotto alcun documento relativo alla costituzione del fondo, così come non è stato sottoscritto alcun accordo sull'utilizzo dello stesso.

Nella tabella successiva viene riepilogata la costituzione del fondo per il personale dirigente, così come rilevata dalla documentazione fornita.

	2008	2009	2010	2011	2012
Art.26, c.1, lett. a), CCNL 23.12.99	4.973.662,76		4.973.662,76		
Art.26, c.1, lett. d), CCNL 23.12.99	167.738,49		167.738,49		
Art.26, c.1, lett. g), CCNL 23.12.99	239.868,50		288.230,73		
Art.26, c.2, CCNL 23.12.99	161.008,54		161.008,54		
Art.26, c.3, CCNL 23.12.99	12.425.196,44		12.425.196,44		
Art.23, c.1, CCNL 22.02.06	169.728,00		169.728,00		
Art.23, c.3, CCNL 22.02.06	364.011,49		364.011,49		
Art.4, c.1, CCNL 14.05.07	395.366,40		395.366,40		
Art.4, c.4, CCNL 14.05.07	210.220,80		210.220,80		
Art. 16, c.1, CCNL 22.02.10			143.758,34		
Art. 16, c.4, CCNL 22.02.10			507.173,36		
Art. 5, c.1, CCNL 03.08.10			209.573,00		
Art. 5, c.4, CCNL 03.08.10			265.849,33		
Tempo determinato			2.385.561,55		
Posizione coperte con comandi			456.905,69		
-Posizioni non attivate			-1.412.365,50		
Totale	19.106.781,42		21.711.599,42		

Si specifica che, nel prospetto dell'ente, il totale del fondo per l'anno 2008 non coincide la somma delle singole voci per € 20,00. Il totale riportato nella tabella precedente è quello errato indicato dall'ente. Tale errore si ripete anche nel fondo 2010.

Per l'anno 2009, nel quale l'ente non ha proceduto a costituire il fondo per il trattamento accessorio, verrà tenuto in considerazione l'importo dell'ultimo fondo approvato, ovvero quello dell'anno 2008, suddiviso nelle relative voci. Anche per gli anni 2011 e 2012 si prenderà in considerazione l'importo dell'ultimo fondo approvato, ovvero quello dell'anno 2010, suddiviso nelle relative voci.

Di seguito verrà effettuata la verifica della corretta quantificazione del fondo da parte dell'ente.

4.7.2.1 L'incremento di cui all'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99

La norma consente di incrementare le risorse del fondo destinato al trattamento accessorio della dirigenza *“in caso di attivazione di nuovi servizi o di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali sia correlato un ampliamento delle competenze con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza ovvero un incremento stabile delle relative dotazioni organiche”*.

Tale disposizione, come agevolmente si può notare, è speculare a quella prevista dall'art. 15, comma 5, del CCNL dell'1.04.99 per il personale del comparto. Si rimanda, dunque, alla trattazione compiuta in quella sede per la definizione dei suoi presupposti applicativi.

La principale differenza dell'istituto applicabile al personale dirigente, rispetto a quello del comparto, è che, in caso venga dimostrato il mantenimento dei presupposti che hanno legittimato l'incremento del fondo, le somme inserite possono essere conservate all'interno dello stesso.

Va rilevato, in base ai presupposti indicati nella sezione relativa al personale non dirigente, come l'incremento di risorse sia da correlare a specifici fenomeni appositamente indicati ed il cui verificarsi deve essere analiticamente dimostrato.

La necessaria correlazione tra maggiori responsabilità, debitamente documentate, ed incrementi del fondo è stata ribadita dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per il Lazio, con sentenza n. 714/2011.

In tale sentenza, i Giudici evidenziano quali siano i presupposti per poter correttamente utilizzare la disposizione contrattuale, specificando che *“Ancorché il concetto di “complessità” non sia normativamente agganciato a parametri obiettivi dai quali evincere la conformità e l’adeguatezza delle scelte dell’Organo di governo dell’ente in ordine sia alla decisione di riconoscere l’esistenza o la sopravvenienza di tale requisito, che giustifica gli incrementi della retribuzione di posizione dei dirigenti anche in deroga al valore massimo consentito (art. 27, comma 5, CCNL), non è ammissibile che tale discrezionalità non sia vincolata a fatti modificativi della struttura organizzativa di obiettiva riscontrabilità, fatti che l’Organo decidente deve concretamente provare. E’ sull’esistenza di tali fatti, della loro efficacia modificativa della struttura organizzativa esistente e accrescitiva dei compiti dirigenziali che si svolge il sindacato di legittimità del giudice contabile chiamato a decidere su ipotesi di danno erariale scaturito dal riconoscimento di aumenti della retribuzione di posizione non fondati sui predetti parametri.*

La mancata corrispondenza, da un lato, della motivazione deliberativa con il presupposto di una modificazione della complessità strutturale della CCIAA e, dall’altro, fra la motivazione e la sopravvenienza di un fatto che abbia concretamente accresciuto le funzioni dirigenziali conduce a riconoscere la non conformità a legge della deliberazione assunta in ordine al consequenziale aumento della retribuzione di posizione”.

Al fine di verificare se esistessero i presupposti per procedere all’incremento del fondo, gli scriventi hanno esaminato tutta la documentazione relativa alla costituzione del fondo per il trattamento accessorio nel periodo 1999 - 2012.

La sottoscrizione del primo contratto decentrato presso l’ente è avvenuta in data 16.01.01. In tale documento (allegato n. 135), all’art. 12, è indicato che *“Il fondo destinato al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti assunti con contratto a tempo indeterminato è finanziato con oneri a carico dell’Amministrazione e al netto dei contributi, dalle somme di cui alle lettere a), b), c),*

d), e), f), g), e i) del comma 1 e dalle somme di cui al comma 2 dell'art. 26 del CCNL 1998-2001.

L'Amministrazione, a decorrere dal 1993, ha attivato nuovi servizi e posto in essere processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali è correlato un ampliamento delle competenze, con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza.

Le parti convengono che sussistono le condizioni per l'applicazione dei commi 3 e 5 dell'art. 26 del CCNL 1998-2001... ”.

La lettura di quanto testualmente riportato evidenzia come l'ente abbia indicato in maniera del tutto generica quali siano le condizioni che hanno legittimato l'incremento del fondo ai sensi della disposizione contrattuale in esame. Inoltre non si comprende come dei processi di riorganizzazione posti in essere nell'anno 1993 abbiano potuto legittimare l'applicazione di una disposizione contrattuale sottoscritta solamente in data 23.12.99.

Considerato che i contratti collettivi entrano in vigore nel momento della loro sottoscrizione, così come previsto dall'art. 2, comma 2, dello stesso CCNL del 23.12.99⁴², solamente dei processi finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi realizzati dall'anno 2000 potevano fornire base motivazionale all'incremento del fondo, mentre nessuna rilevanza potevano avere dei fatti avvenuti addirittura 5 anni prima.

La ragione di una simile previsione appare alquanto ovvia. Le maggiori somme sono destinate ad incentivare la realizzazione di quei processi che determinano un incremento dei servizi ai cittadini, se gli stessi sono già stati realizzati, viene meno la ragione di erogare somme per remunerare attività già svolte senza che venisse prospettato un incentivo, in quanto realizzati nell'ambito delle ordinarie attività.

⁴² Art. 2, comma 2, CCNL 23.12.99: “Gli effetti giuridici decorrono dal giorno successivo alla data di stipulazione, salvo diversa prescrizione del presente contratto”.

In proposito è il caso di riportare un passaggio della citata sentenza n. 714/2011 della Corte dei conti del Lazio, dove, nel censurare l'operato dell'ente in relazione all'utilizzo dell'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99, rileva che "... vengono assunti in motivazione a giustificazione degli ulteriori benefici economici riconosciuti alla dirigenza dell'ente **fatti inesistenti o già verificatisi in passato ...**".

Altra evidentissima anomalia del CCDI del 16.01.01 è rappresentata dalla mancata quantificazione del fondo, il cui importo non viene mai indicato, come non vengono mai indicate le voci che lo compongono.

L'unica parte del contratto decentrato in cui vengono indicati degli importi è l'art. 14, che fissa la retribuzione di posizione e di risultato delle varie fasce dirigenziali. In sostanza il contratto prima fissa quanto corrispondere e poi eleva il fondo all'importo necessario a remunerare tutti i dirigenti, qualunque sia l'importo risultante.

Appare evidente come la logica di funzionamento del fondo sia stata ribaltata. Invece di fissare retribuzioni compatibili con le risorse disponibili, si quantificano le risorse in base ai *desiderata*.

L'evidente erroneità di un simile operato è rilevabile dal disposto dell'art. 27, comma 2, del CCNL del 23.12.99, il quale specifica che "*La retribuzione di posizione è definita, per ciascuna funzione dirigenziale, nei limiti delle disponibilità delle risorse di cui all'art.26, entro i seguenti valori annui lordi per tredici mensilità: da un minimo di L. 17.000.000 a un massimo di L. 82.000.000*".

L'effetto sulle finanze dell'ente appare evidentissimo, se si considera che il valore massimo della retribuzione di posizione previsto dal precedente CCNL del 27.02.97 era di lire 41.500.000, mentre quello previsto dal CCDI del 16.01.01 è di lire 104.000.000 per l'anno 2000, che sale a lire 128.000.000 per l'anno 2001.

E' appena il caso di sottolineare come non venga spesa una parola sul perché dall'anno 2000 all'anno 2001 le retribuzioni subiscano un incremento di oltre il 20%.

Le medesime patologie caratterizzano anche la preintesa del 5.05.06 (allegato n. 136), con il quale vengono ridotte da 7 a 5 le fasce retributive delle posizioni

dirigenziali, portando quella minima ad € 28.000,00 (+86,95% rispetto a quella minima di cui al CCDI del 16.01.01) e quella massima ad € 80.000,00 (+42,35% rispetto a quella massima di cui al CCDI del 16.01.01).

In questo caso, oltre a non essere presente alcuna quantificazione del fondo, non viene spesa nemmeno una parola, nemmeno in termini del tutto generici ed assolutamente inidonei a giustificare l'applicazione dell'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99, così come fatto nel precedente CCDI del 16.01.01, in merito alla presenza di eventuali condizioni che legittimassero l'incremento delle risorse del fondo.

La prima quantificazione del fondo viene effettuata in occasione della sottoscrizione del CCDI del 4.08.06, che mostra un totale di € 16.139.051,49, di cui ben € 10.088.355,85 riferiti alla voce 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99.

Le ragioni che vengono esposte a supporto dell'incremento sono esattamente le stesse indicate nel CCDI del 16.01.01, ovvero che *“L'Amministrazione, a decorrere dal 1993, ha attivato nuovi servizi e posto in essere processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, ai quali è correlato un ampliamento delle competenze, con incremento del grado di responsabilità e di capacità gestionale della dirigenza.*

Le parti convengono che sussistono le condizioni per l'applicazione dei commi 3 e 5 dell'art. 26 del CCNL 1998-2001.

Il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato della dirigenza ... ammonta complessivamente, per l'anno 2006, a 16.139.051,49 euro, come da tabella allegata con esclusione di cui al comma 9 del presente articolo.

Tale importo è conseguente alla valutazione delle diverse componenti del fondo medesimo ed in particolare all'individuazione di risorse aggiuntive correlate all'attivazione di nuovi servizi e al compimento di processi di riorganizzazione finalizzati all'accrescimento dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi esistenti, pari a euro 10.088.355,85”.

Appare del tutto evidente come non venga indicato, nemmeno in questo caso, alcun elemento concreto e riscontrabile che possa legittimare l'incremento del fondo. Considerato che il fondo è sostanzialmente triplicato a seguito dell'applicazione dell'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99, sarebbe stato logico aspettarsi una triplicazione del livello quantitativo e qualitativo dei servizi forniti dall'ente e della conseguente responsabilità dirigenziale.

Considerata la gravissima situazione finanziaria in cui si è trovato l'ente nell'anno 2008, che ha reso necessario l'intervento dello Stato per evitare il *default*, si può solo immaginare che cosa sarebbe successo se l'ente non avesse avuto una dirigenza di esemplare, capace e responsabile, che ha garantito servizi di prim'ordine alla cittadinanza.

Nell'anno 2007 la componente in esame è cresciuta ancora, attestandosi ad € 10.706.883,05, supportata dalla solita apodittica affermazione, contenuta nella relazione illustrativa alla ipotesi di costituzione del fondo (allegato n. 137), che *“La somma che deriva da quest'ultima norma contrattuale (art. 26, comma 3 del CCNL del 23.12.99, ndr) è stata determinata tenendo conto della attivazione di nuovi servizi o processi di riorganizzazione con correlati aumenti della prestazione, cui ha fatto riscontro un corrispettivo incremento delle risorse allocate a tal fine nei bilanci di previsione”*.

Nell'anno 2008 la componente in esame è ulteriormente cresciuta, attestandosi ad € 12.425.196,44, come rilevabile nel verbale di intesa del 14.02.08 (allegato n. 133). Nella relazione illustrativa sulla costituzione del fondo (allegato n. 138), trasmessa in data 8.10.09 al Collegio dei Revisori, in riferimento all'incremento di cui all'art. 26, comma 3, del CCNL 23.12.99 è indicato che *“A tal proposito, la somma che ne deriva è stata determinata tenendo conto degli sviluppi organizzativi della macrostruttura comunale e dei relativi riflessi sulle funzioni dirigenziali, anche con riguardo alla programmata attivazione di nuove strutture, quale evincibile dagli assetti organizzativi prefigurati ad inizio di ciascun esercizio annuale di riferimento”*.

Anche quest'ultima affermazione appare del tutto generica, non essendo indicato alcun elemento concreto che consenta di individuare quali fossero le nuove strutture attivate e come sia stato quantificato il conseguente incremento del fondo. Trattandosi di incrementi che erano già stati previsti nella preintesa del 14.02.08, tali modifiche dovevano essere già state apportate a tale data.

Le pochissime indicazioni riportate nel documento consentono comunque di effettuare qualche riscontro. Considerato che la componente in esame è incrementata dall'anno 2007 all'anno 2008, la logica conseguenza di quanto affermato nella relazione illustrativa è che tra l'anno 2007 e l'anno 2008 siano state attivate nuove strutture dirigenziali. Analoghi incrementi avrebbero dovuto registrarsi anche nell'anno 2007 rispetto all'anno 2006, visto l'incremento della componente registrata anche nell'anno 2007.

Va però rilevato che la dotazione organica della dirigenza è stata disciplinata con Delibera di Giunta Comunale n. 522 del 5.08.04 e non ha subito alcuna modifica sino all'approvazione del nuovo sistema di classificazione della dirigenza, avvenuto con Deliberazione di Giunta Capitolina n. 194 dell'1.06.11, la quale in premessa riporta *“Premesso che la dotazione organica ed il sistema di classificazione professionale dell'Area della dirigenza dell'Amministrazione Capitolina sono disciplinati dalla Deliberazione di Giunta Comunale n. 522 del 5 agosto 2004”*.

Negli anni 2007 e 2008 non è vi è stato quindi alcun incremento della dotazione organica, sebbene sia stata rivista la macrostruttura comunale, con attivazione di nuove strutture dirigenziali e contestuale cancellazione di altre (se la dotazione organica complessiva è rimasta invariata, all'istituzione di una struttura doveva necessariamente corrispondere la cancellazione di un'altra posizione).

Una prima modifica è avvenuta con Delibera di Giunta Comunale n. 22 del 30.01.08, con cui è stata prevista l'istituzione di 19 unità organizzative presso i Municipi e l'assunzione di 42 dirigenti per coprire strutture comunque già esistenti presso l'ente.

Una seconda riorganizzazione è avvenuta con Delibera di Giunta Comunale n. 261 del 7.08.09, senza comunque che sia stato aumentato il numero di posizioni dirigenziali. La rideterminazione della dotazione organica della dirigenza, come detto, è avvenuta solamente con Delibera di Giunta Capitolina n. 194 dell'1.06.11.

L'esame della documentazione esibita ha consentito di rilevare riferimenti del tutto generici ad ipotetici incrementi del livello qualitativo e quantitativo dei servizi, rispetto ai quali non è possibile effettuare alcuna verifica.

Quando l'incremento del fondo si è verificato nel medesimo anno in cui sono avvenute delle modifiche organizzative, le somme messe a disposizione appaiono comunque esorbitanti, in quanto risultano addirittura superiori a quelle che sarebbero servite nel caso in cui ci fosse stato un incremento di dotazione organica. In realtà le modifiche apportate non hanno aumentato il numero complessivo delle posizioni dirigenziali previste presso l'ente.

Per le ragioni esposte, non appare giustificata presso l'ente l'applicazione dell'art. 26, comma 3, del CCNL del 23.12.99, stante l'assoluta mancanza di precisi riferimenti ad incrementi dei livelli qualitativi e quantitativi dei servizi offerti dall'ente, considerato anche che tali modifiche sono avvenute ben prima che fosse approvata la disposizione contrattuale.

Nella tabella seguente viene riepilogato l'incremento del fondo che, a parere degli scriventi, appare ingiustificato.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Art.26, c.3, CCNL 23.12.99	12.425.196,44	12.425.196,44	12.425.196,44	12.425.196,44	12.425.196,44	62.125.982,20

Per concludere, analogamente a quanto previsto per il personale del comparto, le disposizioni contrattuali specificano che, in riferimento alle risorse necessarie a sostenere i maggiori oneri, gli enti “... ne individuano la copertura nell'ambito delle capacità di bilancio”.

Lo stesso art. 40, comma 3-*quinquies*, del D.Lgs. n. 165/2001 specifica che “... gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa ...

nel rispetto dei vincoli di bilancio ...”. L’effettiva disponibilità di risorse rappresenta il presupposto necessario per procedere all’incremento del fondo, qualificandosi come un principio incontrastato presso la Magistratura contabile, come ricordato dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la già citata delibera n. 596/2010.

La situazione finanziaria dell’ente, così come in precedenza ricostruita, non evidenzia risorse disponibili per essere destinate all’incentivazione del personale. Appare assolutamente singolare che nell’anno 2008, in cui lo Stato si è accollato il debito del Comune di Roma, l’ente abbia incrementato di 1,7 milioni di euro il fondo in applicazione della disposizione in esame.

Al fine di evidenziare gli effetti degli incrementi sulla retribuzione accessoria dei dirigenti, nella tabella seguente vengono messi a raffronto i dati dei conti annuali relativi al numero dei dirigenti in servizio (Tabella 1) con il totale della retribuzione accessoria del personale dirigente a tempo indeterminato.

Anno	Numero dirigenti	Retribuzione accessoria	Retrib. accessoria media
2001	283	12.916.391	45.640,96
2002	268	10.896.674	40.659,23
2003	263	12.712.021	48.334,68
2004	258	12.465.449	48.315,69
2005	251	15.997.867	63.736,52
2006	269	21.912.184	81.457,93
2007	277	19.160.448	69.171,29
2008	276	19.885.534	72.049,04
2009	267	18.773.536	70.312,87
2010	250	22.370.588	89.482,35
2011	232	21.792.617	93.933,69
2012	233	20.668.813	88.707,35

Anche tenendo conto dei fattori che possono determinare variazione sul complesso delle somme rientranti nella definizione di retribuzione accessoria, quali, *in primis*, la corresponsione di arretrati, appare in tutta la sua evidenza l’enorme

incremento della retribuzione accessoria nel periodo indicato, cresciuta di circa il 94%. Occorre inoltre considerare che l'anno 2001 la retribuzione accessoria aveva già subito un enorme incremento rispetto agli anni precedenti, a seguito della sottoscrizione del CCDI del 16.01.01.

Nell'anno 1999 la retribuzione accessoria media percepita da un dirigente a tempo indeterminato, in base ai dati del conto annuale, era pari ad € 19.634. Dal 1999 al 2001 l'incremento della retribuzione accessoria media è stato pari al 132%, mentre dal 1999 al 2012 l'incremento è stato del 352%. Tenendo conto della riduzione prevista dal CCNL del 12.02.02, di cui si parlerà successivamente, tali incrementi percentuali sono pari, rispettivamente, al 180% ed al 445%.

Questi dati mostrano in tutta la sua evidenza come la sottoscrizione del CCDI del 16.01.01 sia stato il primo passo per accrescere a dismisura le retribuzioni del personale dirigente, anche in senza l'indicazione di precisi fatti gestionali che potevano legittimare, seppur parzialmente, l'utilizzo della disposizione contrattuale oggetto di esame in questa sede.

4.7.2.2 Gli incrementi del fondo quantificati in proporzione al monte salari

Tutti i contratti collettivi sottoscritti nel periodo 1999 - 2010 prevedono incrementi del fondo proporzionali al monte salari. Particolare importanza riveste, quindi, la corretta quantificazione delle voci che lo compongono.

L'ARAN, in sede di risposta ad uno specifico quesito, ha chiarito⁴³ che *“il monte salari”, espressione utilizzata in tutti i Contratti collettivi per la quantificazione delle risorse da destinare al fondo per i trattamenti accessori, ha una valenza generale e si riferisce a tutte le somme corrisposte nell'anno di riferimento, rilevate dai dati inviati da ciascun Ente, ai sensi dell'art. 60 del decreto legislativo 30*

⁴³ Parere 499-15A1, in “Raccolta sistematica delle disposizioni contrattuali e orientamenti applicativi ARAN”, su www.aranagenzia.it.

marzo 2001, n. 165, in sede di rilevazione del conto annuale, e con riferimento ai compensi corrisposti al personale destinatario del CCNL in servizio in tale anno. Tali somme ricomprendono quelle corrisposte a titolo di trattamento economico sia principale che accessorio, ivi comprese le incentivazioni, al netto degli oneri accessori a carico dell'amministrazione e con esclusione degli emolumenti non correlati ad effettive prestazioni lavorative. Non costituiscono, pertanto, base di calcolo per la determinazione del "monte salari", oltre che le voci relative agli assegni per il nucleo familiare, anche, ad esempio, le indennità di trasferimento, le indennità di mensa, gli oneri per i prestiti al personale e per le attività ricreative, le somme corrisposte a titolo di equo indennizzo ecc."

Il parere dell'ARAN è stato, infine, pedissequamente recepito nella Dichiarazione congiunta n. 1 al CCNL dell'11.04.08 (comparto), la quale aggiunge, tra le voci da escludere dal calcolo del monte salari, anche *"gli emolumenti arretrati relativi ad anni precedenti"*.

La quantificazione del monte salari della dirigenza non differisce in maniera significativa rispetto al calcolo effettuato per il comparto, fatta eccezione della mancata inclusione nello stesso delle somme corrisposte ai dirigenti a tempo determinato. L'art. 1, comma 1, del CCNL del 23.12.99 specifica infatti che il contratto si applica a tutti i dirigenti dell'ente *"... con rapporto di lavoro a tempo indeterminato"*.

Gli scriventi hanno acquisito i conti annuali del periodo 2001 - 2011, al fine di verificare la corretta quantificazione degli incrementi del fondo. Si fa presente che il controllo è stato effettuato solo per il periodo successivo al parere ARAN in precedenza citato.

Art. 23, comma 3, del CCNL del 22.02.06

La disposizione in questione prevede un incremento del fondo in misura pari all'1,66% del monte salari del personale dirigente dell'anno 2001. Nella tabella seguente vengono riepilogati i dati contenuti nel conto annuale per l'anno 2001, convertiti in euro.

Retribuzioni fisse dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 12)	8.776.812
Retribuzioni variabili dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 13)	12.916.391
-Arretrati anni prec. dirigenti (Tab. 12 e Tab. 13)	-1.727.019
Totale monte salari	553.594.480
1,66% monte salari	331.438,65

L'ente ha inserito nel fondo, in applicazione della disposizione in questione, la somma di € 364.011,49, superiore di € 32.572,84 all'importo consentito.

Art. 4, comma 4, del CCNL del 14.05.07

La disposizione in questione prevede un incremento del fondo in misura pari allo 0,89% del monte salari del personale dirigente dell'anno 2003. Nella tabella seguente vengono riepilogati i dati contenuti nel conto annuale per l'anno 2003.

Retribuzioni fisse dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 12)	10.576.069
Retribuzioni variabili dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 13)	12.712.021
-Arretrati anni prec. dirigenti (Tab. 12 e Tab. 13)	39.263
Totale monte salari	23.248.827
0,89% monte salari	206.914,56

L'ente ha inserito nel fondo, in applicazione della disposizione in questione, la somma di € 210.220,80, superiore di € 3.306,24 all'importo consentito.

Art. 16, comma 4, del CCNL del 22.02.10

La disposizione in questione prevede un incremento del fondo in misura pari all'1,78% del monte salari del personale dirigente dell'anno 2005. Nella tabella seguente vengono riepilogati i dati contenuti nel conto annuale per l'anno 2005.

Retribuzioni fisse dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 12)	9.422.471
Retribuzioni variabili dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 13)	15.997.867
-Arretrati anni prec. dirigenti (Tab. 12 e Tab. 13)	1.451.185
Totale monte salari	23.969.153
1,78% monte salari	426.650,92

L'ente ha inserito nel fondo, in applicazione della disposizione in questione, la somma di € 507.173,36, superiore di € 80.522,44 all'importo consentito.

Art. 5, comma 4, del CCNL del 3.08.10

La disposizione in questione prevede un incremento del fondo in misura pari allo 0,73% del monte salari del personale dirigente dell'anno 2007. Nella tabella seguente vengono riepilogati i dati contenuti nel conto annuale per l'anno 2007.

Retribuzioni fisse dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 12)	12.355.552
Retribuzioni variabili dirigenti tempo indeterminato (Totale Tab. 13)	19.160.448
-Arretrati anni prec. dirigenti (Tab. 12 e Tab. 13)	450.034
Totale monte salari	31.065.966
0,73% monte salari	226.781,55

L'ente ha inserito nel fondo, in applicazione della disposizione in questione, la somma di € 265.849,33, superiore di € 39.067,78 all'importo consentito.

Riepilogo

Nella tabella successiva vengono riepilogati gli indebiti incrementi conseguenti alla errata quantificazione del monte salari.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Art. 23, c.3, CCNL 22.02.06	32.572,84	32.572,84	32.572,84	32.572,84	32.572,84	162.864,20
Art. 4, c.4, CCNL 14.05.07	3.306,24	3.306,24	3.306,24	3.306,24	3.306,24	16.531,20
Art. 16, c.4, CCNL 22.02.10			80.522,44	80.522,44	80.522,44	241.567,32
Art. 5, c.4, CCNL 3.08.10			39.067,78	39.067,78	39.067,78	117.203,34

4.7.2.3 La riduzione di cui all'art. 1 del CCNL del 12.02.02

L'art, 1, comma 3, del CCNL del 12.02.02 ha previsto l'incremento dello stipendio tabellare del personale dirigente a decorrere dall'1.09.01, da finanziare, per una quota pari ad € 3.356,97, mediante una "... corrispondente riduzione dei valori della retribuzione di posizione attribuiti ad ogni funzione dirigenziale, secondo le previsioni dell'ordinamento organizzativo degli enti" (lettera e).

L'esame del prospetto di costituzione del fondo non ha evidenziato l'applicazione di tale riduzione, sebbene la retribuzione di posizione corrisposta ai dirigenti abbia subito la riduzione nel corso dell'anno 2002.

Questo comporta necessariamente che tale riduzione è stata compensata da un successivo aumento di risorse, del quale, parimenti, non vi è traccia nel prospetto di costituzione del fondo e che non trova conforto in alcuna disposizione contenuta nei CCNL.

Considerato che nell'anno 2001 erano in servizio 283 dirigenti a tempo indeterminato, così come rilevato dal conto annuale, il fondo avrebbe dovuto essere ridotto di € 950.022,51 (3.356,97 x 283) sin dall'anno 2002.

Presso Roma Capitale, la riduzione in questione non è stata operata, o comunque è stata successivamente compensata con un non meglio specificato incremento, per cui nella tabella successiva vengono riepilogate le risorse indebitamente mantenute nel fondo.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Art. I CCNL 22.02.02	950.022,51	950.022,51	950.022,51	950.022,51	950.022,51	4.750.112,55

4.7.2.4 Le somme utilizzate per finanziare la retribuzione accessoria dei dirigenti a tempo determinato e dei comandati

In sede di costituzione del fondo per l'anno 2010, l'ente ha inserito nel fondo le somme in precedenza utilizzate per corrispondere la retribuzione accessoria al personale a tempo determinato.

Tale fatto evidenzia come in precedenza la retribuzione accessoria dei dirigenti a tempo determinato, anche se incaricati di posizioni dirigenziali previste in dotazione organica, non era finanziata con il fondo per il trattamento accessorio della dirigenza.

L'ARAN, con l'orientamento applicativo AII36, ha chiarito che "... è evidente che il fondo deve essere ripartito su tutte le posizioni previste nell'assetto organizzativo dell'ente e quindi anche su quelle momentaneamente prive di titolare".

Quindi, anche se una posizione è stata coperta con un dirigente a tempo determinato, le somme necessarie dovevano comunque gravare sul fondo.

A conferma di quanto affermato, l'ARAN, con l'orientamento applicativo AII40, aveva indicato che qualora una posizione dirigenziale non fosse coperta con un dirigente a tempo indeterminato ma da un dirigente a tempo determinato, le somme che dovevano servire per corrispondere il trattamento accessorio non potevano essere considerate somme risparmiate che potevano finanziare la retribuzione di risultato degli altri dirigenti, infatti *“Ciò significa che le risorse relative a posti di organico di qualifica dirigenziale coperti da un dirigente con contratto a termine sono risparmiate dall'ente e tornano a far parte delle risorse di bilancio; conseguentemente, esse possono essere utilizzate per coprire, a carico del bilancio dell'ente, gli oneri derivanti dalla stipula del contratto con il dirigente a termine”*.

Nella sostanza, sia la retribuzione accessoria dei dirigenti a tempo indeterminato che quella dei dirigenti a tempo determinato, che occupano posizioni previste in dotazione organica, devono gravare sul fondo.

Peraltro anche le interpretazioni più favorevoli ai dirigenti, che hanno ritenuto di non condividere quanto affermato dall'ARAN, hanno affermato come dall'anno 2008 la retribuzione accessoria dei dirigenti a tempo determinato dovesse gravare sul fondo per il trattamento accessorio e non sul bilancio⁴⁴.

Per tutto il periodo oggetto della presente ispezione la retribuzione accessoria dei dirigenti a tempo determinato doveva quindi gravare sul fondo, senza che potesse subire incrementi non previsti dai contratti collettivi.

Nella tabella seguente sono riepilogate le somme indebitamente inserite nel fondo nel periodo esaminato per il finanziamento di quelle posizioni coperte con dirigenti a tempo determinato. Lo stesso discorso vale per i dirigenti in comando.

⁴⁴ Vedi in proposito Tribunale di Verona, Sezione Lavoro, sentenza n. 612/2011.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Tempo determinato			2.385.561,55	2.385.561,55	2.385.561,55	7.156.684,65
Posizioni coperte con comandi			456.905,69	456.905,69	456.905,69	1.370.717,07

Oltre ad aver indebitamente incrementato il fondo, negli anni 2008 e 2009 l'ente ha illegittimamente corrisposto il trattamento accessorio ai dirigenti a tempo determinato facendolo gravare sul bilancio. La quantificazione di tali somme, per ragioni di tempo, non è effettuabile in questa sede.

4.7.2.5 La quantificazione del fondo: considerazioni conclusive

La verifica ha evidenziato che il valore del fondo per il trattamento accessorio del personale dirigente Roma Capitale ha assunto nel corso degli anni un valore superiore a quello che avrebbe dovuto avere in base ad un'applicazione corretta e rigorosa delle norme contrattuali e legislative.

Ciò è dipeso dalla mancanza dei presupposti per poter operare gli incrementi previsti dai contratti collettivi. Nella tabella che segue sono riportati sinteticamente i valori delle risorse indebitamente inserite nel fondo.

	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Art.26, c.3, CCNL 23.12.99	12.425.196,44	12.425.196,44	12.425.196,44	12.425.196,44	12.425.196,44	62.125.982,20
Art. 23, c.3, CCNL 22.02.06	32.572,84	32.572,84	32.572,84	32.572,84	32.572,84	162.864,20
Art. 4, c.4, CCNL 14.05.07	3.306,24	3.306,24	3.306,24	3.306,24	3.306,24	16.531,20
Art. 16, c.4, CCNL 22.02.10			80.522,44	80.522,44	80.522,44	241.567,32
Art. 5, c.4, CCNL 3.08.10			39.067,78	39.067,78	39.067,78	117.203,34
Art. 1 CCNL 22.02.02	950.022,51	950.022,51	950.022,51	950.022,51	950.022,51	4.750.112,55
Tempo determinato			2.385.561,55	2.385.561,55	2.385.561,55	7.156.684,65
Posiz. coperte con comandi			456.905,69	456.905,69	456.905,69	1.370.717,07
Totale	13.411.098,03	13.411.098,03	16.373.155,49	16.373.155,49	16.373.155,49	75.941.662,53

4.7.3 Le somme spese per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato

Gli scriventi hanno visionato le somme corrisposte nel corso del periodo oggetto di esame a titolo di retribuzione di posizione e di risultato, così come riportate nei CCDI, rilevando come la retribuzione di posizione corrisposta ai singoli dirigenti sia stata superiore a quella massima prevista dall'art. 27, comma 2, del CCNL del 23.12.99, come modificata dai successivi contratti collettivi.

La possibilità di superare l'importo massimo in precedenza indicato, così come specificato dall'art. 27, comma 5, del citato CCNL del 23.12.99, è riservata ai Comuni *"... con strutture organizzative complesse approvate con gli atti previsti dai rispettivi ordinamenti ..."*.

Roma Capitale ha previsto l'istituzione di strutture organizzative complesse, prevedendo però la corresponsione di retribuzioni di posizione superiori al limite massimo contrattualmente previsto anche per quelle strutture non complesse.

Va infatti rappresentato che una struttura complessa può essere considerata quella struttura sovra ordinata che ha il compito di coordinare altre strutture dirigenziali, sostanzialmente quanto avviene in quei comparti di contrattazione in cui sono previste posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia.

E' il modo in cui, dal punto di vista retributivo, è possibile riconoscere a quei dirigenti di enti di grandi dimensioni le maggiori responsabilità connesse al coordinamento di strutture complesse, anche se nel comparto Regioni ed enti locali è prevista un'unica fascia dirigenziale.

Già il CCDI del 16.01.01 ha previsto la corresponsione di una retribuzione di posizione superiore a quella massima contrattualmente prevista per 3 delle 7 fasce dirigenziali, mentre a seguito della sottoscrizione del CCDI del 4.08.06, sono state 3 su 5 le fasce per cui è stato previsto il superamento del limite contrattuale.

Una simile previsione, non appare legittima, alla luce di quanto indicato dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Basilicata, con sentenza n. 124/2012. In tale pronunciamento è stata infatti censurata la corresponsione di una retribuzione di

posizione superiore a quella massima contrattualmente fissata se il relativo incarico non riguardava la titolarità di una struttura complessa.

Esaminando la struttura organizzativa approvata con Delibera di Giunta Capitolina n. 161 del 29.12.10, le posizioni dirigenziali sicuramente connotate da tali responsabilità appaiono essere quelle di Direttore di Dipartimento. Hanno inoltre la funzione di coordinare altre posizioni dirigenziali, anche se in numero molto più ridotto, i Direttori di Direzione. Sicuramente non rientrante in tale previsione risulta la posizione di dirigente di unità organizzative centrali e municipali, che rappresentano la posizione dirigenziale più bassa nell'organigramma dell'ente.

A causa dell'elevato numero di incarichi dirigenziali conferiti e delle modifiche alla struttura, nonché dei margini di discrezionalità utilizzabili nell'individuare le posizioni dirigenziali per cui è possibile superare il limite contrattualmente previsto per la retribuzione di posizione, non è possibile in questa sede quantificare l'eventuale danno per l'ente.

4.7.4 Il principio di onnicomprensività

L'articolo 24, comma 3, del D.Lgs. n. 165/01 fissa il cd. principio dell'onnicomprendività della retribuzione dirigenziale, cardine del regime retributivo del personale con qualifica di dirigente.

In base a tale principio, il trattamento economico fissato dal contratto collettivo, sia nella componente fissa che in quella accessoria, *“remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti (...), 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”*.

È fatto divieto, quindi, agli enti di appartenenza di corrispondere compensi accessori ulteriori rispetto al trattamento accessorio fissato dalle disposizioni contrattuali, che remunera ogni attività del dirigente.

A tale interpretazione restrittiva si è sempre attenuta l'ARAN, la quale, posta di fronte ad un quesito specifico, ha chiarito⁴⁵ che *“l'art. 33 del CCNL del 10.04.1996 definisce chiaramente la struttura della retribuzione dei dirigenti prevedendo, oltre agli istituti dello stipendio tabellare, della R.I.A. e della indennità integrativa speciale (inclusa allo stato attuale nello stipendio tabellare in base all'art. 1, comma 2, lett. d), del CCNL 12.02.2002) solo la retribuzione di posizione e la retribuzione di risultato.*

Oltre alle predette componenti della retribuzione l'attuale disciplina contrattuale consente di corrispondere ai dirigenti soltanto i seguenti due ulteriori compensi, a titolo di retribuzione di risultato:

- *Compensi professionali per gli avvocati di cui all'art. 37 del CCNL del 23.12.1999;*
- *Compensi per incentivi alla progettazione di cui all'art. 18 della legge n. 109/1994, secondo la previsione dell'art. 29 del CCNL del 23.12.1999”.*

Ad essi vanno aggiunti, in base ai CCNL dell'Area 2 del 22.02.06 e del 22.02.10:

- i diritti di rogito: art. 25 del CCNL del 22.02.06;
- gli incentivi recupero evasione ICI e incentivi per difesa dell'ente innanzi alle Commissioni Tributarie (art. 20 del CCNL del 22.02.10).

Il parere del Consiglio di Stato - Commissione Speciale Pubblico Impiego del 4 maggio 2005 (recepito nella circolare del Ministero del Welfare n. 35 del 5 settembre 2005) ha avallato definitivamente l'interpretazione più rigorosa del citato art. 24, comma 3, del D.Lgs. n. 165/2001, che si applica anche agli enti locali quale disposizione di principio.

In relazione agli incarichi conferiti ai dirigenti, il Consiglio di Stato distingue tre tipologie di incarichi, ma ritiene che a tutti vada applicato rigorosamente il regime dell'onnicomprendività :

- incarichi conferiti in ragione dell'ufficio;

⁴⁵ Parere DB27 in data 12.04.2002 – Area: Dirigenti – Istituto: Trattamento economico.

- incarichi conferiti su designazione dell'amministrazione di servizio;
- incarichi comunque conferiti dall'amministrazione di servizio.

Poiché si tratta in tutti i casi di attività connesse in maniera più o meno diretta al rapporto organico tra il dirigente e l'amministrazione, *“l'assolvimento di simili incarichi può logicamente farsi rientrare tra le normali incombenze dei dirigenti, la remunerazione delle quali viene conseguentemente determinata tenendo presente l'esigenza di far fronte pure ai suddetti ulteriori impegni”*.

La rigorosa applicazione del regime di onnicomprensività comporta che possano essere erogati al dirigente, per tutti gli anzidetti incarichi, solo i compensi che trovino il proprio fondamento in una norma del contratto collettivo, ovvero quelli in precedenza indicati.

Nessun compenso può essere erogato nel caso in cui venga conferito l'incarico di copertura *ad interim* di una posizione dirigenziale vacante, come invece era previsto dall'art. 21 del CCDI del 4.08.06, il quale indicava che *“Ai Dirigenti titolari di posizioni ad interim sarà corrisposta la retribuzione di posizione pari al 25% di quella prevista per la medesima ...”*. Illegittima appare anche l'analoga previsione contenuta nel CCDI del 23.12.10, che consente di remunerare gli incarichi *ad interim* ricoperti al di fuori della struttura di appartenenza nella medesima misura.

L'illegittimità di una simile erogazione è stata evidenziata dall'ARAN con il parere DB 31 del 17.10.02 e recentemente confermata dalla Corte dei conti, Sezione giurisdizionale d'appello per la Regione Siciliana, con sentenza n. 375/2011.

Va infine ricordato che non possono essere remunerati, oltre a tutti i compiti conferiti dall'ente, anche quelli conferiti dalle società *in house* di Roma Capitale. Tali società, infatti, non sono altro che un modulo organizzativo dell'ente, alla stregua di qualsiasi ufficio interno allo stesso.

In tal senso si è espressa anche la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, con la delibera n. 96/2013, nella quale ha indicato che *“... nelle società detenute interamente dalla mano pubblica, l'applicazione dei vincoli è in re*

ipsa, poiché detti organismi societari altro non sono che l'espressione operativa delle pubbliche amministrazioni di riferimento (bracci operativi della PA).

Ergo, l'attività prestata dal dipendente pubblico nominato, proprio per la sua pregressa investitura di pubblico funzionario, quale membro del consiglio di amministrazione della società pubblica, interamente partecipata, rappresenta una mera modalità di incarico al medesimo conferito in ragione dell'ufficio ricoperto o comunque conferito dall'amministrazione in cui si presta il servizio o su designazione della medesima; prestazione lavorativa che soggiace tout court al principio di onnicomprensività della retribuzione, a mente del quale il trattamento economico complessivo remunera tutte le funzioni e compiti attribuiti al pubblico dirigente (per rispondere al caso di specie)".

In tale fattispecie non è possibile nemmeno destinare i compensi all'incremento del fondo per il trattamento accessorio del personale dirigente, per poi attribuire all'incaricato una maggiorazione della retribuzione di risultato. Nel medesimo pronunciamento, i Magistrati contabili hanno infatti rilevato che *"In carenza di specifica previsione legislativa circa la destinazione del compenso al dirigente (attualmente il compenso è disciplinato dal richiamato art. 4 commi 4 e 5 del D.L. 6 luglio 2010, n. 95), ovvero in difetto di espresso richiamo contenuto in apposita disposizione del contratto collettivo nazionale di lavoro, il corrispettivo assembleare previsto dalla società in mano pubblica è posto ad esclusivo vantaggio del bilancio della pubblica amministrazione cui appartiene il dipendente che partecipa nel consiglio di amministrazione e riversato nel fondo di produttività, con contestuale alleggerimento degli oneri finanziari dell'amministrazione su cui grava l'onere di comporne la quantificazione, senza possibilità di eterointegrazione mediante i meccanismi non espressamente previsti dalla contrattazione collettiva, tesi ad incrementare la retribuzione di risultato".*

Di conseguenza, appare illegittimo quanto stabilito dall'art. 21 del CCDI del 4.08.06, disposizione sostanzialmente ripresa anche nel CCDI del 23.12.10.

Alla luce di tale rigorosa lettura del principio di onnicomprensività, gli scriventi hanno verificato i compensi accessori che i dirigenti di Roma Capitale hanno percepito in aggiunta all'ordinaria retribuzione di posizione e di risultato.

A tal proposito, si specifica come qualsiasi tipo di indennità, compenso o gettone di presenza, corrisposto per l'espletamento di incarichi conferiti dall'amministrazione o su designazione della stessa, violi il principio di onnicomprensività. Tra di essi rientrano quelli corrisposti per la partecipazione a commissioni tecniche, commissioni d'esame o commissioni variamente denominate, fattispecie già esaminate al precedente paragrafo 4.2.5, ed alla cui lettura si rimanda.

Nella tabella seguente vengono riepilogate le somme illegittimamente corrisposte nel periodo esaminato attraverso il codice stipendiale 1695 – Arr. Gettoni di presenza, già indicate nel paragrafo 4.2.5, ed i codici stipendiali 1696 – Commissioni di collaudo, 1699 – Arretrati commissioni collaudo, 1155 – Retribuzione di posizione *interim*, 2044 - Arretrati Retribuzione di posizione *interim* e 4605 – XIII Retribuzione di posizione *interim*.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Cod. 1695	448.444,76	353.021,34	103.294,26	61.365,96	95.450,62	51.189,48	1.112.766,42
Cod. 1696			4.458,41	19.039,20	62.124,31	100.506,90	186.128,82
Cod. 1699				175.923,70	116.888,19	14.661,97	307.473,86
Cod. 1155	202.221,70	423.351,30	295.098,90	48.194,66	122.129,00	162.219,10	1.253.214,66
Cod. 2044	17.978,83	2.644,12	19.766,54	14.608,08		71.384,15	126.381,72
Cod. 4605	16.657,90	32.336,72	22.422,29	3.611,58	10.019,40	618,33	85.666,22
Totale	685.303,19	811.353,48	445.040,40	322.743,18	406.611,52	400.579,93	3.071.631,70

Si rammenta come al precedente paragrafo 2.6 sia stata rilevata la corresponsione di somme da parte di società *in house* a dirigenti dell'ente nell'anno 2013 che, in base a quanto in precedenza indicato, violano il principio di onnicomprensività della retribuzione.

Con ogni probabilità il caso segnalato è solo un esempio rappresentativo delle illegittime corresponsioni di somme effettuate da Roma Metropolitane e/o da altre

società partecipate dall'ente, la cui esatta quantificazione non appare effettuabile in questa sede.

4.7.5 Il conferimento degli incarichi dirigenziali

Presso l'ente ispezionato, è stato rilevato il conferimento di incarichi dirigenziali a tempo determinato in base al disposto dell'art. 110 del D.Lgs. n. 267/2000 a soggetti già alle dipendenze dell'amministrazione con la qualifica di funzionario ed a soggetti esterni.

Per ciò che riguarda la possibilità di conferire incarichi dirigenziali a soggetti esterni o a personale appartenente alla categoria D in possesso di specifiche professionalità, si rileva che l'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001 ha una portata generale ed è applicabile anche agli enti locali, così come espressamente previsto all'art. 1, comma 2, del medesimo D.Lgs. n. 165/2001.

Leggendo il comma 6 dell'art. 19, è possibile evidenziare come sia previsto un limite massimo di posizioni dirigenziali da poter coprire mediante il conferimento di incarichi a soggetti in possesso di particolari requisiti professionali, fissato nel 10% delle posizioni dirigenziali di prima fascia e nell'8% delle posizioni di seconda fascia previste in dotazione organica.

L'applicabilità agli enti locali del limite in precedenza richiamato è confermata anche dall'orientamento espresso dalla Corte Costituzionale con la Sentenza n. 9 del 15.01.10, con la quale ha rilevato l'incostituzionalità delle disposizioni normative regionali in quella sede impugnate, che prevedevano un limite sensibilmente superiore (30%).

Successivamente, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 324 del 12.11.10, ha ribadito l'applicabilità agli enti locali dell'art. 19, comma 6, del D.Lgs. n. 165/2001.

In merito alla percentuale di incarichi attribuibili dagli enti locali, la Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, con delibera n. 12/2011, ha ritenuto legittimo il conferimento a soggetti esterni di un numero massimo di incarichi pari all'8% dei posti previsti in dotazione organica, arrotondato all'unità inferiore, se il

primo decimale è inferiore a 5, o all'unità superiore, se il primo decimale è uguale o superiore a 5.

Tale limitazione quantitativa si applica a tutti gli incarichi dirigenziali conferiti, sia con contratto di diritto pubblico che con contratto di diritto privato, così come rilevato dalla Corte di conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, con delibera n. 357/2011 e dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, con delibera n. 31/2012⁴⁶.

Da ultimo, l'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 141/2011, in vigore dal 22.08.11, ha previsto l'introduzione dell'art. 19, comma 6-*quater*, del D.Lgs. n. 165/2001, che prevede la possibilità per gli enti locali con popolazione superiore a 250.000 abitanti, come Roma Capitale, di conferire incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 110, comma 1, del D.Lgs. n. 267/2000 entro il limite del 10% dei posti dirigenziali previsti in dotazione organica.

Un altro aspetto rilevante riguarda la procedura con cui individuare i soggetti esterni all'amministrazione a cui conferire gli incarichi.

Già in precedenza, al paragrafo 4.6, in sede di esame delle procedure di conferimento degli incarichi di *staff*, è stata segnalata la necessità di individuare i destinatari degli incarichi a seguito di specifica selezione. Tale obbligo sussiste anche per il conferimento degli incarichi dirigenziali, a maggior ragione per gli incarichi previsti in dotazione organica.

La lettura dei provvedimenti con cui sono stati conferiti gli incarichi non ha evidenziato che l'individuazione dei destinatari sia avvenuta a seguito di una procedura selettiva. A titolo di esempio, si rimanda alla lettura della Delibera di Giunta Capitolina n. 11 del 6.10.10 (allegato n. 139), con cui è stato conferito l'incarico di Direttore di Dipartimento al Dr. Damiano Colaiacomo, o della Delibera di Giunta

⁴⁶ Tale interpretazione non è universalmente accettata, vedi in senso contrario Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione n. 519/2011.

Comunale n. 338 del 4.11.09 (allegato n. 140), con cui è stato conferito l'incarico dirigenziale al Dr. Marco Cochi.

4.7.6 L'incarico di Direttore Esecutivo

Presso Roma Capitale, con la Deliberazione di Giunta Comunale n. 142 del 7.05.09, è stato modificato il Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi, istituendo la figura del Direttore Esecutivo (art. 11-ter). Successivamente tale Regolamento è stato ulteriormente modificato con Delibera di Giunta Capitolina n. 161 del 29.12.10, che all'art. 13 prevede il Direttore Esecutivo.

Tale figura è 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.

Presso Roma Capitale, a prescindere dalla denominazione attribuita, il Direttore Esecutivo è qualificabile quale dirigente di *staff*, il cui riferimento normativo è l'art. 110, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000.

Il Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi prevede per tale figura il compito di curare le attività di finanziamento e di sviluppo economico, i piani di investimento e di valorizzazione del patrimonio comunale ed il controllo della gestione (art. 13, comma 2), inoltre, ove il Direttore Generale non sia nominato, prevede che ne svolga alcuni compiti, quali la predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi, la realizzazione degli stessi e delle azioni rientranti nelle competenze gestionali dei dirigenti.

Simili compiti appaiono ben poco coerenti con la natura dell'incarico conferito. Si rileva, infatti, che molti gli stessi rientrano tra le competenze dei dirigenti dell'ente o del Direttore Generale.

Va segnalato come i dirigenti di *staff* incaricati ai sensi dell'art. 110, comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000 non possano svolgere i compiti a cui sono preposti i dirigenti dell'ente.

Il personale di *staff*, infatti, sia che venga nominato ai sensi della disposizione da ultimo citata (per gli enti in cui è prevista la dirigenza) che ai sensi dell'art. 90 del

D.Lgs. n. 267/2000, non può svolgere i compiti a cui è preposta la struttura dell'ente, così come affermato dalla Corte dei conti, Sezione I giurisdizionale centrale, nella sentenza n. 785/2012⁴⁷.

Nel corso del periodo esaminato sono stati nominati tre Direttori Esecutivi, ovvero il Dr. Antonino Turicchi, incaricato dal 25.05.09 al 6.07.11, con una retribuzione annua di € 250.000,00, il Dr. Raffaele Borriello, incaricato dal 20.07.11 sino alla scadenza del mandato sindacale, con una retribuzione annua di € 200.000,00, ed il Dr. Massimi Bartoli, incaricato dal'1.10.13 ad oggi, con una retribuzione annua di € 129.710,90.

Tali incarichi, a parere degli scriventi, si riferiscono allo svolgimento di compiti che, almeno in parte, vanno a sovrapporsi in maniera indebita con quelli propri della dirigenza dell'ente.

⁴⁷ In tal senso anche Corte dei conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, sentenza n. 1298/2010.

Conclusioni

Prima di illustrare in maniera sintetica i principali rilievi emersi, gli scriventi rappresentano come la fattiva collaborazione del personale dell'ente abbia permesso l'analisi delle fattispecie oggetto di esame. In alcuni casi, comunque, l'assenza di informazioni disponibili ha limitato le possibilità di approfondimento di temi specifici. Si ringrazia, pertanto, per la collaborazione fornita.

Venendo agli argomenti oggetto di indagine, l'esame effettuato ha evidenziato una serie rilevante di problematiche.

Per ciò che riguarda la situazione finanziaria, i documenti contabili esaminati espongono dati che non rappresentano in maniera veritiera la condizione in cui versa l'ente.

La presenza di debiti fuori bilancio, la conservazione di residui attivi non supportati da titolo giuridico e l'inadeguato accantonamento di somme al fondo di svalutazione crediti ha consentito di esporre un avanzo di amministrazione di parte libera al 31.12.12 di circa 80 milioni di euro, a fronte di effettivo disavanzo di amministrazione di parte libera di ricostruito in questa sede di quasi 500 milioni di euro.

L'aspetto più preoccupante emerso dall'analisi effettuata è rappresentato, comunque, dalla mancata adozione nel corso del periodo esaminato di provvedimenti finalizzati a riportare in equilibrio il bilancio. Nell'anno 2013, infatti, il bilancio di previsione è stato chiuso solamente grazie all'utilizzo di un contributo straordinario da parte dello Stato di circa 320 milioni di euro.

In particolare, non è stato possibile rilevare alcuna azione di contenimento della spesa corrente, che nell'anno 2012 è risultata superiore rispetto a quella sostenuta nell'anno 2007 di circa 900 milioni di euro, anche al netto dei principali effetti distorsivi.

L'esame delle principali voci di spesa ha mostrato evidenti irregolarità nelle procedure di affidamento degli appalti di servizi e nella corresponsione del trattamento

accessorio al personale dipendente, in palese violazione del contesto normativo e contrattuale vigente.

Dal punto di vista delle entrate sono stati rilevati solo marginali miglioramenti rispetto all'anno 2008, che non hanno toccato comunque la gestione dei beni patrimoniali dell'ente.

Gran parte dei fenomeni rilevati in questa sede erano già stati segnalati all'ente all'interno del "Rapporto sulla situazione finanziaria del Comune di Roma" predisposto dalla Ragioneria Generale dello Stato in data 3.10.08, a cui però non ha fatto seguito alcuna concreta azione finalizzata a sanare le illegittimità rilevate. Marginali, o comunque inefficaci, sono risultate anche le azioni finalizzate a rimuovere le criticità strutturali del bilancio.

Anche a seguito dell'insediamento dell'attuale consiliatura la situazione non appare migliorata, essendosi ripetuti i medesimi comportamenti registrati negli anni precedenti.

L'attuale situazione di bilancio dell'ente appare estremamente precaria, come testimoniato dal fatto che sia stato possibile approvare il bilancio di previsione 2013 grazie ad un contributo straordinario attribuito con norma del 30.12.13. Inoltre, dal punto di vista della spesa, alcune delle riduzioni disposte appaiono, a parere degli scriventi, difficilmente sostenibili nel medio termine.

Inoltre, il trasferimento all'ente dei crediti vantati nei confronti dell'ATAC comporta, a parere degli scriventi, un sensibile incremento dei rischi di inesigibilità e la necessità di adeguare ulteriormente il fondo svalutazione crediti.

Nell'anno 2014, a causa della riduzione del contributo utilizzabile e della necessità di tener conto dei fenomeni in questa sede segnalati, la predisposizione del bilancio di previsione appare ancora più complessa, in particolar modo se l'ente proseguirà nella scarsa solerzia ad adottare concrete azioni di contenimento della spesa, anche di quella riferita ai propri moduli organizzativi esterni, quali le società partecipate.

Il rapporto con queste ultime appare particolarmente critico, in particolare per quanto riguarda l'ATAC, a causa dell'elevato volume di perdite prodotto annualmente che hanno finito per gravare sui bilanci dell'ente.

Potenziati rischi gravano sull'ente anche a causa della mancata effettuazione della riconciliazione dei saldi debitori e creditori con le società partecipate, che potranno essere fugati solamente a conclusione dell'attività posta in essere, finalizzata a portare a termine tale adempimento.

Quanto al Patto di stabilità, il formale rispetto dei limiti imposti negli anni 2011 e 2012 è stato ottenuto grazie ad operazioni che, a parere degli scriventi, possono apparire come elusive, riguardanti la ricapitalizzazione delle società partecipate (ATAC) e la generazione di un volume crescente di debiti fuori bilancio.

L'esame delle problematiche concernenti il personale ha palesato gravi criticità, sia per ciò che riguarda la costituzione del fondo per il trattamento accessorio, sia per il suo utilizzo. Le anomalie hanno riguardato sia il personale del comparto che quello dirigente.

In particolare, il fondo per il trattamento accessorio del personale del comparto è stato costituito operando incrementi significativi in assenza dei presupposti previsti. Particolarmente evidente e palesemente irregolare è risultato l'inserimento nel fondo di risorse finalizzate all'incremento del livello qualitativo e quantitativo dei servizi, che sono state invece utilizzate per finanziare istituti contrattuali estranei a tale finalità.

Relativamente all'utilizzo delle risorse del fondo, va rilevato come le somme corrisposte a titolo di produttività siano state sempre erogate sulla base di parametri automatici, determinando così una distribuzione "a pioggia".

Analoghe censure possono essere formulate in relazione alle progressioni economiche orizzontali, che sono state attribuite in maniera generalizzata in favore della totalità dei dipendenti, senza perseguire effettive finalità premiali.

L'esame ha consentito di rilevare la non corretta erogazione di compensi a carattere indennitario, in molti casi nemmeno previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro, o in aperta violazione dei limiti massimi previsti da questi ultimi. E stato

inoltre rilevato il pagamento di somme in violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione.

E' emersa in maniera particolarmente evidente la mancata finalizzazione delle risorse del fondo per il trattamento accessorio a remunerare la *performance* individuale. Gli istituti contrattuali sono stati utilizzati per corrispondere compensi alla generalità dei dipendenti, in maniera avulsa da qualsiasi valutazione, in aperta violazione delle finalità premiali degli stessi.

Anche il trattamento accessorio del personale dirigente non è risultato in linea con le previsioni contrattuali, essendo stato incrementato il relativo fondo in assenza dei presupposti previsti. L'abbondanza di risorse ha permesso all'ente di fissare retribuzioni di posizione particolarmente elevate, superiori all'importo massimo previsto contrattualmente ed in assenza dei relativi presupposti.

E' stata poi rilevata l'erogazione di compensi in palese violazione del principio di onnicomprensività della retribuzione dirigenziale.

Criticità molto significative sono state rilevate anche in relazione alle procedure di reclutamento del personale.

Sia le progressioni verticali che le stabilizzazioni sono state realizzate senza rispettare il principio di adeguato accesso dell'esterno, in molti casi anche in assenza di previsione all'interno dei piani del fabbisogno. Inoltre, queste ultime hanno visto tra i beneficiari un gran numero di soggetti privi dei requisiti previsti dalle norme e sono state poste in essere oltre il periodo temporale consentito.

Va rilevato come anche le progressioni verticali siano state utilizzate quale strumento per incrementare la retribuzione ordinariamente corrisposta ai dipendenti, come testimoniato dal processo di scivolamento del personale di categoria A nella categoria B e dalla contestuale cancellazione di posti in dotazione organica e creazione di posti di categoria superiore riferiti ai medesimi profili professionali.

Anche il ricorso a personale a tempo determinato non è in linea con il quadro normativo, essendo stato reclutato per far fronte ad esigenze ordinarie e non

temporanee. Dal punto di vista quantitativo, l'ente non ha rispettato le disposizioni di contenimento della spesa vigenti dall'anno 2012.

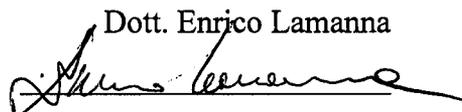
Roma, 16.01.14

I Dirigenti dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica

Dott. Vito Tatò



Dott. Enrico Lamanna



ELENCO DEGLI ALLEGATI

Numero	Descrizione	Pagina
1	Tabelle impegni e pagamenti spesa corrente	1
2	Spesa per prestazioni di servizi 2007 - 2012	2
3	Determina n. 841 dell'8.04.11	3
4	Determina n. 2681 del 22.12.07	15
5	Determina n. 1906 dell'8.08.08	24
6	Determina n. 513 del 9.03.10	27
7	Determina n. 2009 del 5.08.13	30
8	Determina n. 204 del 29.03.12	35
9	Determina n. 1641 del 28.12.11	38
10	Determina n. 322 del 25.03.11	41
11	Determina n. 1245 del 5.10.11	44
12	Determina n. 5670 dell'1.12.11	48
13	Determina n. 540 del 3.02.12	51
14	Spesa per trasferimenti 2007 - 2012	54
15	Tabelle riscossioni ruoli sanzioni per violazioni al CdS	55
16	Tabelle riscossioni ruoli ICI 2003 - 2007	57
17	Tabelle riscossioni ruoli ICI 2009 - 2012	59
18	Tabelle riscossioni ruoli ICI per anno ed accertamento	60
19	Tabella riscossione ruoli AMA	61
20	Dip. Sviluppo Economico ed A.P nota prot. 82201 del 20.11.13	62
21	Municipio IX nota prot. 98079 del 15.11.13	64
22	Dipartimento Risorse Economiche nota prot. 537496 del 14.11.13	65
23	Dip. Risorse tecnolog. e Serv. delegati nota prot. 82611 del 5.11.13	70
24	Ragioneria Generale nota prot. 121394 del 29.11.13	77
25	Dipartimento Risorse Umane nota prot. 92812 del 5.12.13	78
26	Tabella debiti fuori bilancio 2011	81
27	Stralcio Delibera Assemblea Capitolina n. 76/2010	82

28	Stralcio Delibera Assemblea Capitolina n. 51/2011	84
29	Stralcio Delibera Assemblea Capitolina n. 88/2013	86
30	Spesa per prestazioni di servizi 2013	90
31	Spesa per trasferimenti 2013	95
32	Tabella calcolo limite compensi amministratori società	96
33	Prospetto riconciliazione saldi debitori e creditori con le società	97
34	Prospetto riconciliazione Roma Servizi per la Mobilità	98
35	Stralcio Delibera Assemblea Capitolina n. 56/2013	99
36	Stralcio Relazione Collegio dei Revisori sul Rendiconto 2011	102
37	Stralcio Relazione sulla gestione ATAC anno 2009	105
38	Certificazione Patto di stabilità 2012	106
39	Delibera Giunta Capitolina n. 368 del 15.11.11	110
40	Offerta economica Astaldi per Campidoglio 2	113
41	Calcolo onere complessivo Campidoglio 2	116
42	Prospetto calcolo equivalenza mutuo Campidoglio 2	117
43	Stralcio Convenzione di concessione Campidoglio 2	118
44	Verbale di accordo del 18.12.08	141
45	Pre intesa di accordo decentrato del 3.12.10	146
46	Determina n. 3160 del 29.12.11	159
47	Determina n. 3119 del 14.12.12	165
48	Verbale d'intesa CCDI per l'anno 2007 del 26.07.07	176
49	Verbale di accordo del 18.12.08	183
50	Verbale di accordo del 2.12.08	188
51	Delibera di Giunta Comunale n. 512 del 5.10.05	193
52	Delibera di Giunta Comunale n. 121 del 22.03.06	196
53	CCDI del 22.10.09	199
54	Delibera di Giunta Comunale n. 318 del 21.10.09	204
55	Collegio dei Revisori nota n. 1045 del 12.10.09	207
56	CCDI del 23.12.10	208
57	Delibera di Giunta Comunale n. 118 del 22.12.10	220

58	Collegio dei Revisori nota n. 143 del 13.12.10	224
59	Verbale di accordo del 17.05.13	225
60	Determina n. 80 del 5.12.11	233
61	Determina n. 2735 del 22.12.11	241
62	Nota prot. 102161 del 5.12.08 del Dipartimento I	244
63	Determina n. 4356 del 15.12.08	250
64	Determina n. 2111 del 29.05.09	262
65	Determina n. 3170 del 15.12.08	272
66	Determina n. 1042 del 29.05.09	287
67	Determina n. 3410 del 7.09.09	300
68	Determina n. 1712 del 6.10.09	315
69	Nota prot. 94692 del 28.10.09 del Dipartimento Risorse Umane	335
70	Determina n. 90 del 19.04.10	339
71	Determina n. 1405 del 24.06.10	346
72	Nota prot. n. GB/15390 del 18.02.10 del Dipart. Risorse Umane	376
73	Determina n. 779 del 14.06.11	380
74	Nota prot. n. 36977 del 28.06.11 Municipio Roma 19	384
75	Nota prot. 369217 dell'1.12.11 del Dipartimento Risorse Umane	386
76	Determina n. 414 del 18.04.12	389
77	Determina n. 495 del 5.04.12	394
78	Determina n. 431 del 30.05.13	400
79	Determina n. CH/1385/2013 dell'8.06.13	405
80	Determina n. 4234 del 14.12.00	418
81	Determina n. 1931 del 6.10.05	420
82	Determina n. 1882 del 5.10.07	423
83	Determina n. 2032 del 4.10.10	427
84	Scheda riepilogativa PEO 2009 - 2010	430
85	Delibera di Giunta Comunale n. 4160 del 21.12.95	432
86	Deliberazione di Giunta Comunale n. 256 dell'8.08.08	442
87	Prospetto indennità di responsabilità Polizia Municipale	452

88	Determina n. 261 del 15.02.11	453
89	Determina n. 5340 del 29.11.13	463
90	Scheda incentivo contenzioso fascicolo CO/0208139/1	482
91	Scheda incentivo inserimento passivo ditta Roffi Isabelli Franco	485
92	Nota IGOP prot. 72010 del 4.09.13	488
93	Determina n. 2536 del 30.10.08	491
94	Determina n. 138 del 29.01.09	494
95	Determina n. 2926 del 7.12.11	496
96	Determina n. 974 del 26.11.08	501
97	Determina n. 1046 del 28.11.08	504
98	Determina n. 840 del 3.05.10	508
99	Determina n. 1436 del 30.12.08	511
100	Determina n. 165 del 28.01.09	514
101	Determina n. 7 del 13.01.09	517
102	Determina n. 216 del 12.01.09	519
103	Determina n. 28 del 14.01.09	523
104	Determina n. 159 del 28.01.09	525
105	Delibera di Giunta Comunale n. 1091 del 10.10.00	527
106	Determina n. 3433 del 4.10.01	540
107	Determina n. 4095 del 22.11.01	549
108	Determina n. 3662 dell'11.12.02	554
109	Delibera di Giunta Comunale n. 88 del 25.02.08	558
110	Delibera di Giunta Comunale n. 214 dell'8.07.09	571
111	Delibera di Giunta Capitolina n. 115 del 17.10.10	581
112	Delibera di Giunta Capitolina n. 135 del 22.12.10	584
113	Deliberazione di Giunta Comunale n. 370 del 25.11.09	588
114	Determina n. 2514 del 25.11.09	596
115	Contratto a tempo determinato del 6.11.06 Ali Simona	599
116	Contratto a tempo determinato del 23.12.08 Ali Simona	601
117	Determina n. 2870 del 28.12.09	603

118	Contratto a tempo determinato del 11.12.06 Bassi Giorgio	606
119	Contratto a tempo determinato del 23.12.08 Bassi Giorgio	608
120	Contratto a tempo determinato dell'1.12.09 Bassi Giorgio	610
121	Determina n. 1040 del 21.05.10	612
122	Contratto a tempo determinato del 21.05.07 Bartoloni Manuela	615
123	Contratto a tempo determinato del 23.12.08 Bartoloni Manuela	617
124	Contratto a tempo determinato dell'1.12.09 Bartoloni Manuela	619
125	Determina n. 1565 del 22.07.10	621
126	Determina n. 1581 dell'11.07.11	624
127	Nota prot. 26130 del 15.11.11 del Dip.to razionalizz. della spesa	627
128	Nota prot. RF/2012/118660 del Capo dell'Avvocatura	629
129	Nota prot. 353573 del 12.10.11 del Dipartimento Politiche Abitative	630
130	Nota prot. 21941 del 22.06.12 del Municipio Roma III	631
131	Obiettivo Lavoro il contratto n. 9550081/2013	632
132	Prospetto spesa personale a tempo determinato	637
133	Verbale d'intesa del 14.02.08 Dirigenza	639
134	Allegato A al verbale del 17 - 18 dicembre 2010	646
135	CCDI Dirigenza del 16.01.01	647
136	Preintesa rinnovo CCDI Dirigenza del 5.05.06	662
137	Relazione illustrativa su ipotesi costituzione fondo dirigenza 2007	665
138	Relazione illustrativa su ipotesi costituzione fondo dirigenza 2008	668
139	Delibera di Giunta Capitolina n. 11 del 6.10.10	670
140	Delibera di Giunta Comunale n. 338 del 4.11.09	675