

Antonello Baldassarre

**L'“omnicomprensività” della retribuzione
dei lavoratori pubblici nella giurisprudenza
contabile ed amministrativa**

Sommario: **1.** La rigorosa applicazione giurisprudenziale del principio della c.d. omnicomprensività della retribuzione del lavoratore pubblico. **2.** Retribuzione omnicomprensiva e principio di riserva collettiva del trattamento economico del dipendente pubblico. **3.** Il parere del Consiglio di Stato sulla non remunerabilità “separata” di qualsiasi tipologia di incarico conferito al personale con qualifica dirigenziale. **4.** La omnicomprensività come principio generale della cd. privatizzazione del pubblico impiego e i rischi di irrigidimento della struttura retributiva a seguito del blocco pluriennale della contrattazione collettiva di comparto. **5.** L'individuazione dei normali compiti d'ufficio del dipendente pubblico alla luce dell'oggetto del contratto di lavoro e delle finalità istituzionali dell'amministrazione di appartenenza. **6.** (*Segue*) I compiti d'ufficio del dipendente pubblico alla luce dei peculiari rapporti organizzativi tra enti e della delega di funzioni. **7.** Le eccezionali deroghe al principio di omnicomprensività: la remunerabilità dei c.d. incarichi extra-istituzionali. **8.** (*Segue*) Principio di omnicomprensività, incarichi extra-istituzionali e lavoro straordinario. **9.** Brevi conclusioni.

1. La rigorosa applicazione giurisprudenziale del principio della cd. omnicomprensività della retribuzione del lavoratore pubblico

Ripercorrere alcuni dei passaggi argomentativi sul pressoché monolitico orientamento dei giudici contabili ed amministrativi relativo alla cd. *omnicomprensività* della retribuzione dei dipendenti pubblici è operazione che, a prima vista, non appare particolarmente degna di nota. In materia, infatti, interesse maggiore vi sarebbe potuto essere se a confrontarsi nell'agone ermeneutico si fossero rinvenuti indirizzi esegetici tra loro divergenti, portatori di istanze confliggenti e, dunque, sintomo della vitalità di istituti e precetti non ancora assestati nel mondo del diritto del pubblico impiego privatizzato¹.

¹ In C. Conti Sez. Giur. Campania 8 febbraio 2011 n. 1396, si osserva, a proposito di nu-

Invece, sul tema, le magistrature chiamate a pronunciarsi – il giudice amministrativo e, specialmente, quello contabile, ma anche, sia pur con meno frequenza, il giudice del lavoro – hanno raggiunto una convergenza praticamente unanime attorno ad alcuni assunti di fondo, quali:

a) il principio di riserva collettiva del trattamento economico fondamentale ed accessorio del dipendente pubblico;

b) conseguentemente, il principio dell'omnicomprensività vigente “*nel nostro sistema retributivo pubblico*”, in forza del quale il trattamento economico determinato dai contratti collettivi remunera tutte le funzioni e i compiti assegnati al dipendente e “*impedisce di attribuire compensi aggiuntivi per lo svolgimento di attività lavorative comunque riconducibili ai doveri istituzionali*” dello stesso²;

c) l'ammissibilità di deroghe eccezionali ai due predetti assunti, che si sostanziano nei limiti – normativamente fissati dall'art. 53, d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 – di attribuibilità ai lavoratori pubblici, e corrispondente remunerabilità, dei cd. *incarichi extra-istituzionali*, assimilabili ad incarichi di natura libero-professionale;

d) l'illegittimità di ogni esborso estraneo alle coordinate normative sopra riportate, fonte di responsabilità per danno erariale a carico del soggetto che ne ha disposto la corresponsione.

L'applicazione sempre più rigorosa – specie da parte della Corte dei Conti – del combinato disposto della riserva di contrattazione collettiva con il principio di omnicomprensività del trattamento economico dei lavoratori

merose ipotesi di “*emolumenti connessi alla partecipazione ad organi collegiali, disciplinati da norme specifiche (regionali e provinciali) regolatrici di tutti gli aspetti costitutivi e di funzionamento degli stessi, compresa la remunerazione dei componenti*”, che “*per diversi anni sono perdurate oscillazioni ed incertezze sull'interpretazione del principio di omnicomprensività della retribuzione, così come sul rapporto tra la norma legislativa che lo ha introdotto e altre fonti normative precedenti e/o successive, aventi contenuto difforme (...) ma in aperto contrasto con un quadro normativo divenuto sostanzialmente univoco, nonché con gli ordinari criteri che regolano i rapporti di gerarchia tra le fonti dell'ordinamento, secondo cui siffatte fonti non si palesano idonee ad introdurre deroghe al principio in discussione, posto con carattere di generalità dalla nuova legge regolatrice del rapporto di lavoro delle pubbliche amministrazioni*”.

² Puntualizza C. Conti Sez. Reg. Controllo Campania 23 luglio 2009 n. 35 che “*nel diritto del lavoro, per omnicomprensività si intende l'unitarietà della retribuzione, la quale include tutti indistintamente i compensi recanti i caratteri di continuità, obbligatorietà, corrispettività, determinatezza e/o determinabilità. Per ciò che concerne il settore dell'impiego pubblico, si osserva che nel nostro ordinamento giuridico vige il principio di omnicomprensività del trattamento economico dei dipendenti pubblici. L'omnicomprensività della retribuzione rappresenta un principio generale, vincolante cioè per tutte le amministrazioni, indipendentemente dalla presenza o meno, nei singoli ordinamenti, di espliciti richiami ad esso*”.

pubblici non esclude, tuttavia, la possibilità di svolgere una serie di riflessioni. Riflessioni che, sia pur per accenni e dal circoscritto angolo visuale della giurisprudenza qui passata in rassegna, tengano conto: da un lato, del contesto giuridico-culturale o, meglio, secondo una illuminante prospettiva di analisi storica, del contesto ideologico e tecnico delle riforme del lavoro pubblico³, in cui il su richiamato orientamento è andato formandosi nel corso del tempo; da un altro lato, dei più recenti sviluppi legislativi che, dal 2009 in poi⁴, hanno interessato la materia del pubblico impiego privatizzato e il rapporto tra le sue fonti di disciplina, sempre meno ancorato alla centralità di quella contrattazione collettiva su cui la giurisprudenza dei giudici contabili ed amministrativi ha fatto leva per affermare, con grande incisività, la vigenza del principio di omnicomprensività. Principio pacifico e fondamentale – specie, come si avrà modo di vedere, con riguardo al regime retributivo della dirigenza – certamente non derogabile da alcuna disposizione di livello non legislativo e assunto a generale criterio informatore della struttura della retribuzione dei dipendenti pubblici⁵.

3. *Retribuzione omnicomprensiva e principio di riserva collettiva del trattamento economico del dipendente pubblico*

Vale la pena prendere le mosse da una recente pronuncia della Corte dei Conti, in cui si legge che, con il principio di omnicomprensività, “*il legislatore ha inteso porre una regola di carattere assolutamente generale che fosse congruente con l'avvenuta attribuzione alla fonte negoziale (CCNL) della riserva di disciplina della retribuzione del personale con qualifica dirigenziale, di talché la sua nuova conformazione composita risultasse esaustiva di ogni possibile spettanza connessa all'esercizio delle relative funzioni*”⁶.

Se si tralascia per un istante il riferimento al personale dirigente, che ad ogni modo rappresenta il terreno d'elezione delle pronunce esaminate⁷ – e

³ Cfr. ZOPPOLI L., *Introduzione e Cap. I*, in ZOPPOLI L. (a cura di), *Ideologia e tecnica nella riforma del lavoro pubblico*, Editoriale Scientifica, 2011, p. 1 ss.

⁴ V. L. 4 marzo 2009 n. 15 e d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150.

⁵ V., *ex multis*, Cass. I Sez. Civ. 26 febbraio 2016 n. 5449; Cons. St. V Sez. 4 novembre 2014 n. 5449; C. Conti Sez. Aut. 4 aprile 2014 n. 7.

⁶ C. Conti Sez. Reg. Controllo Campania 30 novembre 2016 n. 348.

⁷ In ragione della inequivoca formulazione letterale dell'art. 24, co. 1 e 3, d.lgs. 165/01, i

ciò quand'anche “*si possa affermare che l'omnicomprensività del trattamento economico dei dipendenti della P.A. costituisca un principio valido per la generalità dei pubblici dipendenti, salve le eccezioni specificamente previste dalla legge e dai contratti collettivi*”⁸ – appare chiara la stretta correlazione instaurata dalla giurisprudenza tra cd. contrattualizzazione della disciplina dei compensi spettanti ai lavoratori pubblici e il principio della omnicomprensività retributiva: l'una e l'altro riconducibili “*ad un contesto ordinamentale e temporale*” sostanzialmente unitario⁹.

È, prosegue il giudice contabile, “*la contrattualizzazione del rapporto di pubblico impiego che rende sempre più stringenti i limiti alla corresponsione di compensi “aggiuntivi” rispetto al trattamento economico stabilito dal contratto, coerentemente con i successivi interventi normativi e con i principi generali evincibili in ordine al contenimento della spesa pubblica e della spesa per il personale*”¹⁰.

2. *Il parere del Consiglio di Stato sulla non remunerabilità “separata” di qualsiasi tipologia di incarico conferito al personale con qualifica dirigenziale*

La pronuncia su richiamata si colloca, come accennato, nel solco di un ormai monolitico e consolidato orientamento giurisprudenziale.

Il *leading case*, pluricitato dalla giurisprudenza successiva, è rappresentato da un parere del 2005 del Consiglio di Stato, reso in veste consultiva a seguito di interpello ministeriale e ancora con specifico riguardo al trattamento retributivo del dirigente pubblico¹¹. Qui, il massimo organo della giustizia am-

quali dispongono che: “1. *La retribuzione del personale con qualifica di dirigente è determinata dai contratti collettivi per le aree dirigenziali, prevedendo che il trattamento economico accessorio sia correlato alle funzioni attribuite, alle connesse responsabilità e ai risultati conseguiti (...) 3. Il trattamento economico determinato ai sensi dei commi 1 e 2 remunera tutte le funzioni ed i compiti attribuiti ai dirigenti in base a quanto previsto dal presente decreto, nonché qualsiasi incarico ad essi conferito in ragione del loro ufficio o comunque conferito dall'amministrazione presso cui prestano servizio o su designazione della stessa; i compensi dovuti dai terzi sono corrisposti direttamente alla medesima amministrazione e confluiscono nelle risorse destinate al trattamento economico accessorio della dirigenza*”.

⁸ C. Conti Sez. Reg. Controllo Campania 11 dicembre 2014 n. 247.

⁹ Cfr. Cons. St. V Sez. 2 agosto 2010 n. 5099.

¹⁰ C. Conti 348/2016. In termini simili, cfr. C. Conti Sez. Controllo Friuli V.G. 21 febbraio 2012 n. 27; C. Conti Sez. Contr. Toscana 30 giugno 2009 n. 144. In C. Conti Sez. Giur. Reg. Puglia 15 luglio 2010 n. 615, si legge che “*il principio della omnicomprensività della retribuzione è posto a garanzia del preminente interesse alla corretta e oculata allocazione delle risorse, nonché a presidio degli equilibri di finanza pubblica*”.

¹¹ V. Cons. St. Comm. Spec. Pubblico Impiego 4 maggio 2005 n. 173.

ministrativa, chiamato a pronunciarsi sulla estensione della regola racchiusa nell'art. 24 d.lgs. 165/01 e su eventuali profili di criticità dello stesso, in relazione al principio di proporzionalità della retribuzione sancito dall'art. 36 Cost., non esitò a ricondurre nell'omnicomprensività retributiva qualsiasi tipologia di incarico conferito al dirigente: sia esso conferito direttamente dall'amministrazione di appartenenza o, su designazione di questa, da soggetti terzi/altra pubbliche amministrazioni; indipendentemente dalla circostanza che il conferimento fosse effettuato in conseguenza del possesso, da parte del dipendente, dello specifico *status* di dirigente pubblico¹² o in ragione delle qualità personali e professionali dello stesso (incarico cd. *intuitu personae*)¹³.

¹² Come, ad esempio, si è riconosciuto per l'attribuzione dell'incarico ministeriale di Presidente del Nucleo di valutazione dei dirigenti scolastici di cui all'art. 25, d.lgs. 165/01, su cui v., *ex multis*, Cass. Sez. Lav. 24 febbraio 2011 n. 4531; 26 luglio 2010 n. 17513. In Cass. Sez. Lav. 5 marzo 2009 n. 5306, si afferma che la “*necessaria attribuzione*”, *ex lege*, dell'incarico di Presidente del Nucleo “*ad un dirigente implica con evidenza un collegamento ineludibile fra l'incarico de quo e la funzione dirigenziale ricoperta. Tale stretta connessione si spiega d'altra parte alla luce della rilevanza dei compiti del Nucleo, di verifica dei risultati dell'operato dei dirigenti scolastici, di estrema importanza in relazione al rapporto di lavoro dirigenziale, in ogni fase dello stesso, da quella del conferimento dell'incarico sino all'eventuale attivazione della responsabilità dirigenziale. (...) Quindi, tenuto conto che nel decreto 165 l'incarico in questione è espressamente considerato quale incarico da affidare ad un dirigente, non sarebbe scorretto ritenerlo soggetto al regime della omnicomprensività: non può esservi dubbio che si tratti di un incarico conferito al dirigente in ragione dell'ufficio ricoperto e comunque di incarico conferito dall'amministrazione presso la quale egli presta servizio o su designazione della stessa e che esso ricada quindi nell'ambito della norma in esame (art. 24, d.lgs. 165/01), la cui amplissima formulazione mira proprio ad impedire ogni possibilità di distinzioni e di esclusioni, e la cui applicabilità, proprio per tale ragione, non trova limitazioni nella circostanza che l'incarico possa essere rifiutato o che per il suo svolgimento sia necessaria una fase formativa*”.

¹³ Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, fautore dell'interpello indicato, evidenziava, in particolare per l'ipotesi di incarichi conferiti *intuitu personae*, ossia prescindendo dal possesso della qualifica dirigenziale, che “*il soggetto incaricato esprime giudizi, opinioni, volizioni unicamente riferibili al soggetto stesso e non all'Amministrazione, ancorché l'incarico venga svolto da un dirigente, a seguito della libera scelta effettuata dall'Amministrazione stessa. Si tratterebbe, dunque, di fattispecie riconducibile allo svolgimento di un'attività che potrebbe essere assimilata a quella libero-professionale, ossia di incarichi svolti su autorizzazione della propria Amministrazione*”. Ebbene, osservava il Ministero che “*la trasformazione del precedente rapporto di impiego pubblico in un rapporto regolato da un contratto di lavoro di diritto privato, imperniato sul principio della sinallagmaticità delle prestazioni delle parti, darebbe ancora maggiore rilievo al principio di proporzionalità tra quantità e qualità della prestazione lavorativa e l'ammontare della retribuzione. Non sarebbe, infatti, coerente con tale principio ammettere la possibilità che l'Amministrazione, nell'ambito di un rapporto di diritto privato, attribuisca incarichi ulteriori – non individuati, e talvolta neppure individuabili, al momento della stipula del contratto – senza la corresponsione di alcun compenso aggiuntivo*”.

L'importanza del parere risiede, però, proprio nella ricostruzione – alla luce della riforma in senso contrattualistico del pubblico impiego – della “pluralità di esigenze” al cui soddisfacimento risulta ispirato il principio dell'omnicomprensività.

Volendo riportare alcuni dei passaggi più significativi della pronuncia, si legge infatti che, in ragione dell' “*impegno di carattere esclusivo, nell'espletamento del quale il funzionario deve prestare tutta la sua opera*” e “*in rapporto di stretta consequenzialità alla particolare posizione che assumono i dirigenti, nell'ambito della organizzazione della pubblica amministrazione, specie dopo la riforma relativa alla privatizzazione*” – che ha, con il principio di distinzione politica/amministrazione, esteso le prerogative dirigenziali alla complessiva sfera della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa – l'omnicomprensività retributiva va ritenuta coerente: a) da un lato, con “*i fondamentali principi di correttezza e di trasparenza che debbono caratterizzare l'organizzazione dei pubblici uffici*”¹⁴; b) da un altro lato, con il mutamento di prospettiva introdotto dalla privatizzazione, che “*ha sensibilmente accentuato l'ambito delle pur ampie responsabilità già attribuite alla dirigenza*”. Questo mutamento, mediante la disciplina di natura contrattuale dei rapporti di lavoro, ha “*consentito non solo di riportare la retribuzione all'impegno e alla complessità dei compiti connessi alle diverse posizioni, ma anche di corrispondere un trattamento economico accessorio collegato ai risultati effettivamente conseguiti nell'espletamento dell'attività*”¹⁵. In altri termini, la retribuzione cd. omnicomprensiva va ritenuta congrua, per i dirigenti ma anche per il restante personale, nella misura in cui la determinazione delle sue diverse voci, sottratta all'unilateralismo del legislatore, e ad “*una regolazione speciale tarata sulla tutela di un interesse pubblico un po' astratto e omni-*

¹⁴ Per la stretta connessione tra i “*principi generali che regolano il rapporto di pubblico impiego, quali quello di omnicomprensività della retribuzione e quello di esclusività – o quanto meno di prevalenza delle prestazioni lavorative erogate in regime di subordinazione a favore dell'ente pubblico*”, v. Cons. St. V Sez. 29 settembre 1999 n. 1200, che stigmatizza prassi di sottrazione, sia pure temporanea, di funzionari pubblici “*ai compiti istituzionali del proprio ufficio e la contemporanea utilizzazione degli stessi [mediante incarichi extra-istituzionali] in attività libero professionali lucrosamente retribuite*”. In tema, cfr. anche C. Conti II Sez. Giur. Centr. App. 9 febbraio 2017 n. 82.

¹⁵ V. anche, su questo aspetto, C. Conti 1396/2011, che “*reputa importante sottolineare come un aspetto centrale della riforma della dirigenza (e dei meccanismi retributivi della stessa) abbia riguardato il rafforzamento del concetto e del contenuto della funzione, intesa come specifica sfera di attribuzioni e poteri propri del singolo dirigente in relazione al settore di preposizione*”. Sulle componenti della retribuzione dirigenziale legate ai risultati e alla verifica di questi, v. Cons. St. V Sez. 6 maggio 2015 n. 2265.

*vasivo*¹⁶, per essere affidata allo strumento consensualistico del contratto, collettivo ma non solo¹⁷, si inverte – *rectius* si dovrebbe invertire – nella dinamicità di uno spazio negoziale in cui le contrapposte istanze possono realizzare di volta in volta bilanciamenti ed equilibri regolativi¹⁸; per comporre le ragioni del lavoro e della sua giusta remunerabilità, ai sensi dell'art. 36 Cost., con le ragioni organizzative ed economiche delle pubbliche amministrazioni¹⁹.

¹⁶ V. ZOPPOLI L., *Legge, contratto collettivo e autonomia individuale: le linee per una riflessione sistematica vent'anni dopo la “privatizzazione”*, in *LPA*, 2013, 5, p. 714.

¹⁷ V., in particolare, per la valorizzazione del contratto individuale di lavoro, la regola di cui all'art. 24, co. 2, d.lgs. 165/01, che, con riguardo agli incarichi di uffici dirigenziali di livello generale, dispone che “*con contratto individuale è stabilito il trattamento economico fondamentale, assumendo come parametri di base i valori economici massimi contemplati dai contratti collettivi per le aree dirigenziali*”. Rispetto al restante personale pubblico, invece, le norme di riferimento sono quelle racchiuse negli artt. 2, co. 3, e 45, co. 1, d.lgs. 165/01: in particolare, quest'ultima dispone che “*il trattamento economico fondamentale ed accessorio (...) è definito dai contratti collettivi*” e prosegue, al co. 2, prevedendo che “*le amministrazioni pubbliche garantiscono ai propri dipendenti parità di trattamento contrattuale e comunque trattamenti non inferiori a quelli previsti dai rispettivi contratti collettivi*”. Per l'avoraggio del principio di omnicomprensività anche alle esigenze di parità di trattamento dei lavoratori pubblici, v. C. Conti 27/2012, cit.; C. Conti Sez. Giur. Reg. Sicilia 26 marzo 2007 n. 801.

¹⁸ V. ancora Cons. St. 173/2005, cit., là dove sottolinea “*che il carattere contrattuale del rapporto di impiego implica necessariamente un incontro delle volontà delle parti, anche per quanto riguarda la determinazione del compenso, che non viene ora rapportato a parametri rigidamente predeterminati per legge, come avveniva precedentemente*”. Per un'accezione dell'autonomia negoziale funzionalizzata, quando ad agire è una pubblica amministrazione, nell'esercizio di uno *ius variandi* volto a riparametrare la retribuzione dovuta al dipendente pubblico in considerazione della specifica qualificazione professionale posseduta e del positivo apprezzamento dei risultati raggiunti, v. C. Conti Sez. Giur. Reg. Basilicata 3 maggio 2006 n. 135, secondo cui “*quando è una pubblica amministrazione che opera con istituti che sono esplicazione di autonomia negoziale, questa non ha la piena disponibilità degli interessi coinvolti nel negozio giuridico, ma è sempre vincolata al perseguimento dell'interesse pubblico che si vuole realizzare, ancorché con strumenti propri del diritto privato*”. In termini analoghi, C. Conti Sez. Giur. Reg. Veneto 28 gennaio 2008 n. 614.

¹⁹ Cfr., per la non rinunciabilità della ricerca di questi bilanciamenti ed equilibri, mediante lo strumento – *costituzionalizzato* – della contrattazione collettiva, C. Cost. 23 luglio 2015 n. 178, sulla illegittimità del regime di sospensione della contrattazione collettiva nel pubblico impiego per il periodo 2010-2014, su cui vedi le note, tra gli altri, di BARBIERI, *Contratto collettivo e lavoro pubblico: blocco salariale e blocco della contrattazione tra scelte legislative e giurisprudenza costituzionale*, in *RIDL*, 2015, 3, p. 453 ss.; ZOPPOLI L., *La Corte costituzionalizza la contrattazione per il lavoro pubblico. E la retribuzione?*, in questa rivista, 2015, 2, p. 377 ss.

4. *La omnicomprensività come principio generale della cd. privatizzazione del pubblico impiego e i rischi di irrigidimento della struttura retributiva a seguito del blocco pluriennale della contrattazione collettiva di comparto*

Lungo questo solco, dunque, nella giurisprudenza successiva il significato funzionale del divieto di erogare compensi aggiuntivi – quando l’attività che si vuole remunerare sia riconducibile a funzioni e poteri connessi alla qualifica e all’ufficio ricoperti, ossia corrispondenti a mansioni rientranti nei normali compiti di servizio – è stato costantemente declinato in stretta correlazione con la più generale privatizzazione del pubblico impiego, di cui il divieto in parola è finito col rappresentare un “*principio cardine*”²⁰ o, come anche detto in altre pronunce, “*principio generale, che costituisce elemento fondamentale della contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico*”²¹. E non è un caso, allora, se l’omnicomprensività della struttura retributiva viene già sancita con la l. 29 marzo 1983 n. 93, che rappresenta una fondamentale tappa del processo di riforma in senso contrattualistico del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione²².

Con le tecniche di delegificazione promosse dalla legge-quadro del 1983, rese poi strutturali, almeno sino alla riforma del 2009 (cd. riforma Brunetta)²³, tramite l’ardita previsione dell’art. 2, co. 2, d.lgs. 165/01²⁴ – si è voluto portare ordine e trasparenza nelle procedure di gestione e di spesa del personale pubblico, affrancandole da un sottobosco di negoziazioni informali sfocianti in leggi e leggine attraverso cui cresceva rigogliosa la giungla normativa e retributiva dello statuto pubblicistico del lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione²⁵. Ecco perché in un altro parere, questa volta

²⁰ V. C. Conti – Sez. Reg. Controllo Campania – 11 dicembre 2014 n. 247.

²¹ V. C. Conti – Sez. Giur. Puglia – 14 maggio 2013 n. 762; C. Conti 27/2012, cit.

²² V. l’ormai abrogato art. 17, co. 4, l. 93/83, che disponeva che “*per ogni qualifica funzionale deve essere fissato un livello retributivo unitario che deve essere articolato in modo da valorizzare la professionalità e la responsabilità e deve ispirarsi al criterio della omnicomprensività*”.

²³ L. 15/09 e d.lgs. 150/09.

²⁴ Prima della l. 15/09, che con l’art. 1 vi introduce una radicale modifica, l’art. 2, co. 2, d. 165/01 disponeva che “*eventuali disposizioni di legge, regolamento o statuto, che introducano discipline dei rapporti di lavoro la cui applicabilità sia limitata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, o a categorie di essi, possono essere derogate dai successivi contratti o accordi collettivi e, per la parte derogata, non sono ulteriormente applicabili, salvo che la legge disponga espressamente in senso contrario*”.

²⁵ Su cui v. le lucide, benché risalenti, riflessioni di RUSCIANO, *L’impiego pubblico in Italia*, il Mulino, 1978.

reso dall'Avvocatura dello Stato sul personale tecnico-amministrativo delle Università, si legge significativamente, in relazione al “*principio pacifico e fondamentale dell'omnicomprensività*”, che “*la legittimità delle procedure di spesa relative al personale dipendente deve essere rigorosamente garantita, anche in considerazione del fatto che non vengono qui in discussione adempimenti meramente formali, bensì il rispetto di norme che riflettono esigenze e principi di grande rilevanza sostanziale in ordine alla trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa, al governo della spesa dell'ente pubblico, alla corretta gestione delle risorse umane, al delicato equilibrio fra le attribuzioni della dirigenza amministrativa e il ruolo dei sindacati*”²⁶.

Il parere ora richiamato, però, reso a ridosso di quella torsione normativa, all'insegna di una latente ripubblicizzazione, promossa dalla riforma Brunetta, non manca di cogliere proprio “*la difficile situazione e gli inconvenienti determinati da una serie di norme legislative che hanno ristretto in limiti angusti i margini di manovra rimessi alla contrattazione collettiva*”²⁷.

Da qui, si è indotti ad una riflessione sulla omnicomprensività retributiva che tenga conto, specie a seguito del blocco della contrattazione collettiva nazionale – e almeno sino alla sentenza C. Cost. 178/15 che ne ha dichiarato la illegittimità – dei molteplici profili di criticità scaturenti dalla rigorosa applicazione giurisprudenziale del principio in parola, a cui non sono estranei, quali possibili effetti, rischi di irrigidimento della struttura della retribuzione dei dipendenti pubblici²⁸.

Questa criticità, tuttavia, è da imputare, più che al rigore giurisprudenziale – che, sul punto, non ha potuto far altro se non prendere atto che “*il blocco della dinamica retributiva nel pubblico impiego è stato necessitato dalle sempre più pressanti e urgenti esigenze di contenimento della spesa pubblica*”²⁹ – alla scarsa visione sistematica con cui il legislatore, specie negli ultimi anni, è interve-

²⁶ V. Avv. St. Palermo 10 agosto 2011 n. 3807.

²⁷ V., per questi rilievi, anche C. Conti 27/2012, cit..

²⁸ Cfr. ZOPPOLI L., *L'impiego pubblico tra riforme urgenti (e serie), riforme apparenti (e inutili) e svalutazione del lavoro*, in *ESR*, 2016, 1, p. 33, secondo cui “*si dimentica che il contratto collettivo, innanzitutto nazionale, è comunque una fonte di regole e vincoli nella gestione del personale pubblico, regole e vincoli che si ripropongono a cascata e che vengono interpretati con crescente rigore dalle giurisprudenze anche contabili (si pensi solo al c.d. principio dell'omnicomprensività retributiva rivisto alla luce dell'esclusiva competenza del contratto collettivo sui trattamenti economici, principio che, in assenza di una contrattazione dinamica, ingessa molte risorse), con effetti di irrigidimento di molte possibili azioni innovative in materia di organizzazione e attività dei servizi pubblici*”.

²⁹ V. C. Conti – Sez. Reg. Controllo Campania – 30 novembre 2016 n. 348; C. Conti 27/2012, cit.

nuto nella materia del pubblico impiego³⁰, rivelando scarsa consapevolezza della complessità dell'assetto delle sue fonti di disciplina. Per un verso, infatti, pur continuando a ribadire la riserva di contrattazione collettiva in materia retributiva, ha lasciato che le relative funzioni operassero solo sulla carta, attraverso una sospensione pluriennale delle stesse, poi censurata dalla Corte costituzionale. Per un altro verso, la stasi imposta ai circuiti negoziali di comparto, unitamente al principio di omnicomprensività, ha determinato un profondo scollamento tra l'incremento contenutistico, quantitativo ma soprattutto qualitativo, dell'oggetto del contratto di lavoro nelle pubbliche amministrazioni – travolto da sfide di innovazione organizzativa e comportamentale che richiedono nuove abilità e competenze³¹ – e la funzione della contrattazione collettiva, come storicamente affermatasi, di fondamentale tecnica regolativa per l'attuazione *giuslavoristica* della categoria civilistica della corrispettività nel contratto di lavoro subordinato³².

5. *L'individuazione dei normali compiti d'ufficio del dipendente pubblico alla luce dell'oggetto del contratto di lavoro e delle finalità istituzionali dell'amministrazione di appartenenza*

Venendo alla disamina dei contenuti di alcune delle sentenze passate in rassegna, uno degli aspetti centrali attorno a cui ruota il principio di omnicomprensività è rappresentato dalla perimetrazione dei doveri d'ufficio dell'impiegato pubblico, dal momento che per il principio predetto “*non è possibile remunerare il dipendente con compensi extra-ordinem per compiti rientranti*

³⁰ Sull'ultima riforma in corso d'opera (c.d. Riforma Madia), disposta dalla legge delega 7 agosto 2015 n. 124, v. i saggi raccolti nel numero monografico della rivista *Economia e società regionale*, I, 2016, a cura di MATTEI, SOLI. Sulla Riforma Madia, v. anche DELL'ARINGA, DELLA ROCCA (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, il Mulino-Arel, 2017. La delega, assai ampia nei suoi contenuti riformatori, ha ricevuto attuazione da una significativa serie di decreti delegati, tra i quali i dd.lgs. 25 maggio 2017 nn. 74 e 75, che modificano ed integrano, rispettivamente, il d.lgs. 150/09 e il d.lgs. 165/01.

³¹ Per interessanti spunti al riguardo, cfr. TULLINI, *L'inadempimento e la responsabilità del dipendente pubblico: tra obblighi giuridici e vincoli deontologici*, in WP C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT - 222/2014.

³² Di una proporzionalità della retribuzione, ai sensi dell'art. 36 Cost., che si inverte in una corrispettività dotata di “*una sua propria funzione*” ossia che “*si estrinseca in regole e dinamiche specifiche e anch'esse diverse rispetto alla corrispettività civilistica*”, parla ZOPPOLI L., *La retribuzione*, destinato a *Trattato di diritto del lavoro*, II, a cura di ROMEI, in corso di pubblicazione.

*nelle mansioni dell'Ufficio ricoperto o nelle funzioni attribuite e nelle connesse responsabilità*³³.

Si tratta, in primo luogo, della necessità di individuare le mansioni che il dipendente è tenuto a svolgere in via diretta e principale in forza della stipulazione del contratto di lavoro, ossia il “quadro mansionario concretamente attribuito”, con l'esercizio del potere direttivo, dal datore di lavoro³⁴, perché rientrante, ai sensi dell'art. 52, d.lgs. 165/01, nell'ambito dell'area di inquadramento. Nuovamente centrale, pertanto, diviene quella contrattazione collettiva di comparto a cui il legislatore rimette il compito di definire, sia pur attraverso ampie e generiche declaratorie, le mansioni esigibili, in quanto riconducibili alla categoria ed area professionale di appartenenza del dipendente pubblico. Unitamente alla prima necessità, la giurisprudenza abbina, poi, quella di ricostruire lo scopo istituzionale dell'ente in cui il lavoratore presta la propria opera, enucleando, dalle norme di rango legislativo o regolamentare attributive delle competenze degli uffici in cui si articolano i plessi amministrativi, e dalla conseguente concatenazione procedimentale attraverso cui si estrinseca l'esercizio dei pubblici poteri, gli elementi che concorrono, insieme allo strumento contrattuale, a definire e integrare l'oggetto della prestazione lavorativa ordinaria del dipendente pubblico.

Dunque, un primo nucleo di obblighi lavorativi, di matrice contrattuale, è arricchito e specificato attraverso il rinvio alle finalità istituzionali dell'ente, che tracciano i confini qualitativi dell'attività di lavoro da remunerarsi attraverso la retribuzione omnicomprensiva. E tanto la matrice contrattuale, per il tramite dei principi di esigibilità delle mansioni equivalenti e di correttezza e buona fede nell'esecuzione del contratto, quanto la dimensione teleologica e funzionale del datore di lavoro pubblico, concorrono a identificare i normali compiti d'ufficio: i quali coincidono sia con le mansioni dovute in via principale, sia con quelle da svolgersi in connessione, perché alle prime complementari³⁵.

³³ C. Conti 247/2014, cit.; Cons. St. V Sez. 2 ottobre 2002 n. 5163.

³⁴ Cons. St. 5099/2010, cit.

³⁵ Sulla rilevanza del “rapporto di commessione”, cfr. Cons. St. 5449/2014, cit., relativa ad un incarico di collaudo, che non comporterebbe, per il dipendente incaricato, la spettanza di un emolumento ulteriore, in quanto l'attività lavorativa riguardante il collaudo realizzato si porrebbe “in rapporto di commessione con i propri compiti istituzionali [nella specie di un dipendente comunale con qualifica dirigenziale apicale], non rilevando sotto tale profilo che l'attività oggetto del conferimento rientri nell'ambito della specifica competenza di un ufficio diverso da quello cui il dipendente è assegnato”.

Su queste principali premesse, in gran parte delle pronunce esaminate, e relative, in particolare, a vicende verificatesi in enti locali o loro diramazioni, si ritrovano strettamente intrecciati i due piani dell'oggetto del contratto di lavoro e della dimensione istituzionale ed inter-organizzativa degli uffici pubblici: il contenuto del primo essendo ricostruito alla luce dei fini, delle prerogative e, più in generale, degli interessi pubblici rappresentati dai secondi. Così può leggersi, in una pronuncia riguardante le ormai soppresse Province, e relativa a compensi erogati a dipendenti utilizzati in attività di rendicontazione di progetti comunitari, che si verte in *“ipotesi di attività inerenti al rapporto di lavoro”* ossia rientranti nel suo oggetto, *“essendo la provincia un ente locale a fini generali, sia pure con riferimento all'ambito territoriale di competenza”* e a nulla rilevando la provenienza esterna dei fondi impiegati³⁶.

Nella scia di questo schema argomentativo – scopi istituzionali del datore di lavoro pubblico, oggetto del contratto di lavoro, doveri d'ufficio del dipendente – la giurisprudenza ha mantenuto sostanzialmente ferma la sua posizione, negando qualsiasi forma di retribuitività di compiti sia pur qualificati come indiretti o esigibili per connessione, salvo ammettere quelle eccezionali deroghe – da interpretarsi, come tali, restrittivamente – riconosciute dalla legge o dal contratto collettivo³⁷.

La pronuncia, altresì, richiama, a sostegno della tesi esposta, ossia di una lettura del principio di omnicomprensività che riguarda ogni prestazione lavorativa svolta in favore dell'ente di appartenenza – l'art. 56, d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, prima delle modifiche apportate dal d.lgs. 31 marzo 1998 n. 80, che espressamente disponeva che *“il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni proprie della qualifica di appartenenza, nelle quali rientra comunque lo svolgimento di compiti complementari e strumentali al perseguimento degli obiettivi di lavoro”*.

³⁶ C. Conti Sez. Giur. Reg. Puglia 5 ottobre 2010 n. 615, secondo cui *“indipendentemente dalla provenienza, detti fondi, nella specie di origine comunitaria, una volta acquisiti dalla Provincia e quindi confluiti nel bilancio dell'ente, non si sottraggono alla disciplina concernente l'impiego delle risorse finanziarie di pertinenza dell'Amministrazione locale. La provenienza della provvista è, cioè, un antecedente del tutto irrilevante rispetto agli atti di gestione che quelle somme abbiano impiegato, in coerenza con il principio della universalità che governa il bilancio degli enti locali”*.

³⁷ Cfr. C. Conti 7/2014, cit., che interpreta una norma del vecchio Codice dei contratti pubblici – l'art. 92, co. 6, d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 – come fonte di un diritto all'incentivo per la redazione di un atto di pianificazione e, dunque, come fonte di un compenso aggiuntivo per i dipendenti delle amministrazioni aggiudicatrici, in deroga al principio di omnicomprensività, *“solo nel caso in cui l'atto medesimo sia collegato direttamente ed in modo immediato alla realizzazione di un'opera pubblica, non anche nell'ipotesi di redazione di atti di pianificazione generale (quali ad esempio la redazione di un piano urbanistico generale o attuativo ovvero di una variante), ancorché non puntualmente connessi alla realizzazione di un'opera pubblica”*. Per una interpretazione più estensiva delle possibili deroghe al principio di omnicomprensività ammesse dal legislatore – e relativa all'ammissibilità

6. (Segue) *I compiti d'ufficio del dipendente pubblico alla luce dei peculiari rapporti organizzativi tra enti e della delega di funzioni*

In altre sentenze, poi, la giurisprudenza ha valorizzato, con il rigore che in materia la contraddistingue, i peculiari rapporti organizzativi instaurati tra enti o tra soggetti, e le relative ricadute in termini di ampliamento delle finalità dei primi o delle competenze dei secondi, per statuire la illegittimità di compensi aggiuntivi corrisposti per le attività svolte. In particolare, in una pronuncia, il giudice amministrativo, ricostruendo il quadro normativo allora vigente, ha fatto leva sull'automatico accrescimento delle attribuzioni statutarie di una Comunità Montana, in virtù del rapporto concessorio instauratosi con la Cassa del Mezzogiorno, per l'esecuzione delle opere di competenza di questa, previo accertamento dell'idoneità tecnico-amministrativa dell'ente concessionario e salva l'eventuale adozione di interventi necessari ad adeguarne la funzionalità. Talché, si legge, “*l'ente concessionario, una volta investito delle relative attribuzioni, è tenuto ad esplicitarle con il proprio apparato organizzativo ed il proprio personale*”³⁸, e nulla a questo è dovuto, al di fuori della retribuzione contrattualmente determinata, per eventuali incarichi svolti in esecuzione delle suddette opere, in quanto attività da ritenersi rientrante nei normali doveri d'ufficio del personale impiegato, nella specie come direttore tecnico, per la realizzazione dell'opera³⁹.

del riconoscimento di un compenso ai segretari delle sottocommissioni elettorali, a fronte della gratuità dell'incarico prevista dall'art. 2, co. 30, l. 24 dicembre 2007 n. 244, per i componenti del medesimo organo – v. C. Conti Sez. Reg. Controllo Abruzzo 12 marzo 2010 n. 13, secondo cui “*rientra nell'autonomia del singolo ente apprezzare la possibilità di un'attribuzione economica al segretario delle sottocommissioni elettorali. A tal fine l'amministrazione è chiamata ad apprezzare in ossequio ai principi contenuti nel d.lgs. 150/09, la riconducibilità dell'attività espletata dal segretario a supporto degli organi elettorali all'interno delle prestazioni dovute in virtù degli obblighi contrattuali e degli obiettivi assegnati, tenendo altresì conto delle concrete modalità di supporto agli organi elettorali (ossia se la stessa sia contenuta o meno nell'orario di servizio)*”. Il riconoscimento di uno spazio discrezionale in capo alle amministrazioni è stato affermato anche da C. Conti 144/2009, cit., dove si legge che “*resta ferma la possibilità, per l'ente o gli enti coinvolti nella questione, di scegliere, nell'ambito della loro autonomia, di assumere le decisioni ritenute maggiormente congruenti e coerenti relativamente all'eventuale corresponsione di un compenso, tenendo conto peraltro della disciplina introdotta dal contratto nazionale di lavoro e dai contenuti degli accordi decentrati che caratterizzano la contrattazione integrativa dell'ente*”. Per questi profili, v. anche C. Conti Sez. Contr. Sardegna 1° marzo 2010 n. 13.

³⁸ V. Cons. St. 1200/1999, cit.

³⁹ Per una vicenda analoga, v. anche Cons. St. 5099/2010, cit., relativa alla disciplina dei compensi spettanti ai Comuni per la notificazione degli atti a mezzo dei messi comunali su richiesta di uffici della Pubblica amministrazione, dove si legge che, instaurandosi “*tra Ammini-*

Ancora, sempre il giudice amministrativo, in ragione di una delega di funzioni conferita ad un soggetto, dipendente comunale, per l'espletamento di attività da svolgersi nell'ambito di una commissione giudicatrice di appalto-concorso, ha sostenuto che la retribuità dell'attività posta in essere vada "verificata con riferimento alla posizione del soggetto delegante (nella specie, segretario generale del comune), dovendo affermarsi l'inidoneità della delega ad incidere, in senso modificativo, sul regime giuridico, non esclusi i relativi risvolti economici, dell'attività stessa"⁴⁰. E pertanto, ritenuto che l'attività oggetto della pretesa remunerativa vada "ricondotta all'ambito dei compiti istituzionalmente attribuiti al soggetto delegante, ossia alla qualifica da lui assunta nell'apparato comunale – con la conseguenza che il ruolo di componente della medesima commissione non può non essere equiparato, sotto questo aspetto e come un *quid minoris*, a quello del suo presidente – ciò esclude la autonoma retribuità del servizio prestato, essendo l'attività svolta dal dipendente delegato riconducibile alla qualifica assunta, nell'apparato comunale, dal soggetto delegante".

7. *Le eccezionali deroghe al principio di omnicomprensività: la remunerabilità dei c.d. incarichi extra-istituzionali*

Come detto in premessa, il principio di omnicomprensività non esclude che i dipendenti pubblici possano espletare incarichi retribuiti a titolo professionale dall'amministrazione, là dove ne ricorrano i presupposti legali ovvero: a) se si tratti di meccanismi di incentivazione – legati a strumenti di premialità del merito/produzione – previsti dai contratti collettivi, da ricondurre, quindi, sempre nell'alveo della riserva, in capo alla contrattazione collettiva, della disciplina in materia retributiva; b) alternativamente, nei limiti in cui si configuri uno speciale incarico *extra-istituzionale*, equiparabile ad un incarico libero-professionale, distintamente retribuito ai sensi dell'art. 53

strazione statale ed Ente locale un rapporto di preposizione gestoria, che deve essere qualificato come mandato ex lege e la cui violazione costituisce, se del caso, fonte di responsabilità esclusiva a carico del Comune – non essendo ravvisabile un rapporto di servizio diretto tra Amministrazione richiedente e messi comunali, che operano alle esclusive dipendenze dell'Ente territoriale – ai dipendenti comunali con la qualifica di messo non spetta alcun compenso aggiuntivo per l'attività di notificazione di atti, rientrando tali funzioni tra gli ordinari compiti d'ufficio spettanti a detti dipendenti, in virtù del principio di omnicomprensività della retribuzione dei dipendenti degli Enti locali".

⁴⁰ V. Tar Campania Salerno 16 febbraio 2007 n. 145.

d.lgs. 165/01⁴¹ o, nel rispetto della cornice regolamentare e dei principi racchiusi nella predetta disposizione, ai sensi di altre normative di carattere speciale⁴².

La nozione di *incarico extra-istituzionale* ex art. 53 – in cui sostanzialmente si identifica l'unica deroga ammessa, nel nostro ordinamento, alla omnicomprensività retributiva dei lavoratori pubblici – viene ricostruita come esplicitazione di questa, ossia come l'altra faccia del principio di omnicomprensività, dal momento che la giurisprudenza, nell'interpretare la locuzione di incarico extra-istituzionale, ha sempre ritenuto che debba essere esclusa la retribuibilità ai sensi dell'art. 53, e che dunque si configuri un incarico extraistituzionale ogniqualvolta il dipendente sia chiamato a svolgere un'attività che rientri negli scopi istituzionali dell'amministrazione di appartenenza e che, inoltre, corrisponda a mansioni riferibili alla qualifica del dipendente. Non stupisce, pertanto, che il contenzioso da cui derivano le sentenze qui passate in rassegna ha riguardato, fondamentalmente, la corretta qualificazione giuridica da dare ad attività che, quand'anche formalmente ricondotte, dalle pubbliche amministrazioni coinvolte nei giudizi contabili, nella categoria di incarico extra-istituzionale – come tali, quindi, legittimanti *prima facie* l'erogazione di compensi *extra-ordinem* – i giudici hanno il più delle volte qualificato, invece, come espletamento di compiti d'ufficio, integranti, là dove compensate, fonti di danno erariale.

Dall'analisi della giurisprudenza, anche per questo aspetto è emerso, oltre ad una sostanziale convergenza degli indirizzi interpretativi, un particolare rigore nel tracciare il perimetro delle attività separatamente remunerabili ai dipendenti pubblici, sotto forma di incarico extra-istituzionale. Sul punto, infatti, i giudici interpellati sono stati abbastanza chiari nell'affermare, innanzitutto e in via generale, il carattere assolutamente speciale della fattispecie *extra-istituzionalità* degli incarichi – da interpretarsi restrittivamente – in forza di “*altro principio generale vigente in materia di organizzazione dei pubblici uffici, secondo cui l'affidamento di incarichi professionali all'esterno dell'apparato burocratico dell'Ente (ma a maggior ragione all'interno dello stesso!) costituisce ipotesi*

⁴¹ La norma, racchiusa nell'art. 53, co. 2, d.lgs. 165/01, dispone, con una formulazione a contrario, che “*le pubbliche amministrazioni non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati*”.

⁴² V., ad esempio, per il personale contrattualizzato delle Università, la disciplina del c.d. istituto del conto terzi, racchiusa nell'art. 66, d.P.R. 11 luglio 1980 n. 382.

assolutamente eccezionale, alla quale la P.A. è legittimata a ricorrere solo in presenza di precisi e rigorosi presupposti, quali in particolare l'inesistenza di un'organizzazione degli uffici idonea ad assolvere all'impegno e, correlativamente, la mancanza di personale dipendente professionalmente qualificato"⁴³. In termini analoghi, si legge in altra pronuncia che "la ratio del divieto di conferire incarichi libero-professionali ai dipendenti pubblici, al di fuori delle ipotesi espressamente previste, discende dal principio di esclusività che li lega all'Ente datore di lavoro, e consiste nell'evitare commistioni di qualsiasi tipo tra interessi pubblici e privati che potrebbero minare il principio costituzionale di imparzialità dell'azione amministrativa"⁴⁴.

8. (Segue). Principio di omnicomprensività, incarichi extra-istituzionali e lavoro straordinario

Altro profilo di interesse della rigorosa interpretazione giurisprudenziale attiene al piano dei rapporti tra svolgimento di incarichi extra-istituzionali e orario di lavoro, specie in relazione alla disciplina del lavoro straordinario. Sul punto, si rinvengono in giurisprudenza affermazioni di particolare chiusura, tutte volte ad enucleare i caratteri oggettivi, in virtù dei quali una determinata attività debba farsi rientrare nel novero dei compiti istituzionali del dipendente piuttosto che in quello degli incarichi extra-istituzionali, anche perchè "appare evidente che il carattere extraistituzionale delle attività svolte dal personale dipendente non può essere desunto esclusivamente dal fatto che esse vengano poste in essere al di fuori dell'orario di servizio"⁴⁵.

In alcune delle sentenze esaminate, inoltre, "la circostanza che i dipendenti abbiano effettuato prestazioni fuori del normale orario di ufficio, eccedenti l'orario d'obbligo, non è" ritenuta "da sola sufficiente a radicare il loro diritto alla relativa retribuzione", tanto nella forma di incarico extra-istituzionale quanto in quella

⁴³ V ancora Cons. St. 1200/1999, cit.

⁴⁴ V. C. Conti 801/2007, cit., che sempre circa la ratio del suddetto divieto prosegue affermando che "ciò è anche conseguenza della incompatibilità logica, prima che giuridica, tra lo svolgimento della libera professione ed il rapporto di pubblico impiego, tradizionalmente richiedente una esclusività della prestazione lavorativa in favore dell'amministrazione di appartenenza, non esigibile da chi svolge anche una libera professione".

⁴⁵ V. Avv. St. Palermo 3807/2011, cit., ove si legge, altresì, che "se da un lato ogni attività extraistituzionale deve necessariamente essere svolta fuori dall'orario di servizio, non ogni attività svolta fuori dall'orario di servizio è extraistituzionale e suscettibile di essere compensata sulla base dell'art. 53 d.lgs. 165/01".

di lavoro straordinario, e ciò in ragione: per un verso, della non stretta coincidenza, come detto, tra incarichi extra-istituzionali e lavoro svolto al di fuori dell'orario di servizio; per un altro verso, in forza dell'indefettibile necessità di giustificare lo svolgimento di attività lavorative al di fuori del normale orario di lavoro, dal momento che questo, integrando la fattispecie del lavoro straordinario, richiede, perché possa essere legittimamente svolto e corrispondentemente compensato, tutti i presupposti prescritti dalla legge e dalla contrattazione collettiva⁴⁶, rifluendo, pertanto, anch'esso sotto il dominio dei principi della riserva contrattuale in materia retributiva e di omnicomprensività⁴⁷.

9. *Brevi conclusioni*

Come può dedursi, dunque, quand'anche assestato sotto molteplici risvolti esegetici⁴⁸, il principio di omnicomprensività della retribuzione dei lavoratori pubblici che viene fuori dalla giurisprudenza qui esaminata, specie quella dei giudici contabili ed amministrativi, offre il fianco ad una serie di

⁴⁶ Come le eccezionali esigenze organizzative e di servizio che impediscono ai dipendenti stessi di svolgere i compiti istituzionali nell'ambito dell'ordinario orario d'ufficio e la preventiva autorizzazione da parte del rispettivo dirigente.V., in tema, C. Conti Sez. Giur. Puglia 14 maggio 2013 n. 762.

⁴⁷ Cfr. ancora le osservazioni racchiuse nel parere dell'Avv. St. 3807/2011, cit., secondo cui “ciò è vero anche nelle ipotesi in cui la collocazione di un'attività lavorativa dei dipendenti al di fuori del loro ordinario orario di servizio sia previsto a monte da atti organizzativi o addirittura regolamentari della P.A. Per un verso, infatti, non si ritiene ammissibile che atti di natura siffatta possano incidere in modo così pregnante sulla qualificazione della prestazione del dipendente, al punto da preconstituire in modo surrettizio una sostanziale deroga al principio fondamentale e indisponibile dell'omnicomprensività; sotto un secondo profilo, accedere alla tesi che attraverso la collocazione a priori in momenti estranei all'orario di servizio del dipendente, la P.A. possa creare i presupposti per una retribuzione separata in termini di incarico extra-istituzionale, vanificherebbe le normative di legge e contrattuali che limitano quantitativamente la possibilità del ricorso all'istituto del lavoro straordinario (anche in funzione di un giusto rapporto fra tempi di lavoro e di riposo del dipendente) e contrasterebbe altresì col pacifico principio per il quale al lavoro straordinario deve farsi ricorso per situazioni imprevedute ed eccezionali, mentre non è legittimo farne uno strumento ordinario di programmazione dell'attività del personale”.

⁴⁸ Non è stato, ad esempio, neanche sfiorato in questa sede, per ragioni di spazio, il piano degli elementi, oggettivi e soggettivi – fatti oggetto di attenta ricostruzione da parte della giurisprudenza richiamata nelle precedenti note – che concorrono a configurare la responsabilità per danno erariale dei dirigenti che violano, mediante atti di spesa, il principio di omnicomprensività della retribuzione.

riflessioni. Riflessioni che aiutano a fare il punto sugli equilibri normativi raggiunti nel pubblico impiego contrattualizzato, a più di vent'anni ormai dalle riforme che, con la delegificazione avviata dalla l. 93/83, prima, e la contrattualizzazione vera e propria introdotta dal d.lgs. 29/93, poi, ne hanno promosso percorsi di convergenza e uniformità con il lavoro privato. Da un lato, infatti, il principio in parola fa emergere l'importanza assunta dal contratto collettivo nell'assetto delle fonti di disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, e la funzione di razionalizzazione delle risorse che il legislatore ha inteso affidare ai circuiti della rappresentanza sindacale e dei poteri di micro-organizzazione della dirigenza pubblica, in un'ottica di contemperamento tra perseguimento dei pubblici interessi e riconoscimento delle istanze di tutela e remunerazione del lavoro reso al servizio della macchina statale. Da un altro lato, esso ribadisce una necessità. Quella di continuare ad investire, nonostante le battute di arresto, sullo strumento contrattuale, ossia sulle capacità del contratto di responsabilizzare, meglio e più della legge o comunque della regolazione unilaterale, tutti gli attori a vario titolo coinvolti nella sfibrante opera di modernizzazione ed efficientamento della pubblica amministrazione. Perché solo una sana, aperta, democratica e trasparente dialettica negoziale, specie in una stagione di crisi dei partiti e dei canali della rappresentanza politica, consente di fare entrare nella realizzazione di quell'opera tutti i variegati e confliggenti interessi che si muovono nelle retrovie economiche, sociali e culturali delle risorse umane e dei gangli organizzativi su cui si sorregge la complessa macchina delle amministrazioni pubbliche.

Key words

Lavoro pubblico, retribuzioni, contrattazione collettiva, “omnicomprensività”.

Work in public sector, wages, collective bargaining, “omnicomprensività”.

