



*Repubblica italiana*

*Corte dei conti*

*La Sezione del controllo per la Regione Sardegna*

composta dai magistrati:

Dott. Mario Scano	PRESIDENTE
Dott.ssa Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE RELATORE
Dott.ssa Valeria Mistretta	I REFERENDARIO
Dott.ssa Lucia d'Ambrosio	I REFERENDARIO
Dott.ssa Valeria Motzo	I REFERENDARIO

nella camera di consiglio del 14 e 15 ottobre 2010 ;

**Visto** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

**Visto** il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

**Visto** l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

**Vista** la deliberazione n. 25 dell'11 giugno 2010 con la quale il Consiglio delle Autonomie ha trasmesso alla Sezione del controllo la richiesta di parere del Comune di TRESNURAGHES;

**Vista** la nota del 28 settembre 2010 con cui il Magistrato istruttore, Consigliere Maria Paola Marcia, ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

**Vista** l'ordinanza n. 22/2010 con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato la Sezione medesima per l'adunanza del 14 ottobre 2010 per deliberare in ordine alla richiesta di parere;

**Udito** il relatore Consigliere Maria Paola Marcia;

## **P R E M E S S O**

Il Sindaco del Comune di Tresnuraghes espone:

in data 29/05/2009 la Delegazione Trattante dell'Ente – in sede di contrattazione decentrata – ha disposto di effettuare per gli anni 2008 e 2009 le progressioni orizzontali del personale dipendente, alle quali però, per carenza di personale non si è potuto dar corso. Atteso che *<< la disciplina in questione attiene ai principi e limiti imposti per l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica e che sussiste incertezza sull'interpretazione dell'istituto, si chiede il parere circa la legittimità della procedura consistente nel dar corso alla data attuale alle procedure per le progressioni orizzontali del personale dipendente relative agli anni 2008 e 2009, già stabilite in data 29/05/2009 >>*

## **C O N S I D E R A T O**

1. L'art. 7, comma 8 cit. legge n. 131 del 2003 prevede che le richieste di parere vengano, di norma, formulate tramite il Consiglio delle Autonomie locali oramai istituito e funzionante. Il Consiglio, poiché ha riconosciuto alla questione sollevata rilevanza di portata generale per il sistema delle Autonomie, ha trasmesso la richiesta di parere alla Sezione. Si ravvisa quindi la sua ammissibilità soggettiva.

2. Sotto il profilo dell'ammissibilità oggettiva, l'attività consultiva intestata alla Corte dei conti da un lato deve restare circoscritta alle discipline (e ai relativi atti applicativi) dettate in materia di bilanci e relativi equilibri, acquisizione di entrate, gestione delle spese (nelle quali rientra la spesa per gli Organi e il personale), disciplina del patrimonio, rendicontazione; dall'altro non può concernere fatti gestionali specifici ma ambiti e oggetti di portata generale, né deve rispondere a quesiti che formano oggetto di esame da parte di altri Organi, nonché tali da poter formare oggetto di eventuali iniziative giudiziarie da parte della Procura regionale della stessa Corte dei conti.

La richiesta di parere così come formulata, vertente sull'istituto delle *"progressioni orizzontali"* della carriera del personale è da ritenersi ammissibile in quanto risponde ai quesiti di generalità ed astrattezza e attiene alla materia della

contabilità pubblica per le sue dirette ricadute sulle disponibilità di bilancio deputate alla spesa per il personale.

**3.** In dipendenza delle procedure concertative assunte dalla Delegazione Trattante dell'Ente il 29 maggio 2009, viene domandato se nel corso del 2010 sia consentito riconoscere "*progressioni orizzontali*" al personale dipendente per i decorsi 2008 e 2009, ossia con riconoscimento economico retroattivo.

La materia delle progressioni (distintamente definite come orizzontali o economiche e verticali o di carriera), già contemplata da numerose disposizioni contrattuali, risulta ora regolata dalla specifica disciplina di cui al decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, agli art. 22 (*progressioni economiche*) e 23 (*progressioni di carriera*).

Premesso che viene previsto l'obbligo di adeguamento ai principi della riforma a carico di tutti gli enti del sistema pubblico (per gli enti territoriali v. art.16 e 31, per le regioni a statuto speciale espressamente contemplato all'art. 74 comma 5), e che - con specifico riguardo alle procedure in esame - si stabilisce che i contratti collettivi nazionali ed integrativi sono tenuti ad uniformarsi ai precetti normativi delineati nella materia di cui si discute (cfr. art. 23 comma 1), si deve aggiungere che la problematica all'esame involge anche un profilo di regime transitorio di cui si impone l'individuazione, in quanto le intese in sede decentrata risultano assunte prima dell'entrata in vigore della riforma.

Per il riconoscimento delle progressioni "*orizzontali*" – oggetto del presente quesito - la richiamata disciplina di legge prescrive a regime le seguenti condizioni:

**a)** La selettività, dovendosi trattare di riconoscimento da limitarsi ad una quota di dipendenti (non, quindi, estensibile alla generalità dei dipendenti stessi, in quanto espressamente vietato dall'art. 18, comma 2 del cit. decreto legislativo), come risultato dell'accertamento effettuato sullo sviluppo individuale delle competenze professionali cui faccia seguito l'attribuzione di "*fasce di merito*" da porsi a fondamento della progressione (ossia dell'avanzamento economico stipendiale).

**b)** La disciplina postula, dunque, l'impianto e il concreto funzionamento a regime di un sistema di rilevazione e valutazione dei risultati individuali. In tali termini dispongono, infatti, i citati articoli nonché il novellato art. 52, comma 1 bis decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*"disciplina delle mansioni"*).

**c)** Il finanziamento degli incrementi stipendiali deve gravare sulle risorse disponibili per la contrattazione integrativa (cfr. art. 20, comma 2, 23, comma 1 e 31, comma 3 cit. d. leg.vo n. 150/2009). Va a tal proposito puntualizzato che le risorse dei fondi deputati al finanziamento della contrattazione integrativa sono solo astrattamente quantificate dalla contrattazione nazionale. Tali fondi, perciò, presentano prevalentemente se non esclusivamente *"natura variabile"* poiché risultano rapportati a parametri di *"virtuosità"* propri del bilancio di ciascun ente (v. in ultimo art. 4 CCNL biennio economico 2008-2009 e il richiamato art. 31 del CCNL biennio economico 2002-2003). I fondi di cui trattasi, quindi, sono direttamente sostenuti dal bilancio dell'ente e nella misura in cui gli incrementi stipendiali riconosciuti - come quelli in questione- costituiscono costi fissi a carico della contrattazione integrativa, devono considerarsi pienamente sostenuti dal bilancio dell'ente. Di qui la necessità per l'ente di individuare le risorse di carattere *"stabile"* con le quali assicurare per i futuri esercizi il finanziamento degli incrementi stipendiali nell'ambito delle dotazioni di bilancio dell'Ente.

L'attuazione delle intese che conducono al riconoscimento dei benefici economici (progressioni orizzontali) deve in ogni caso salvaguardare il rispetto dei limiti di contenimento stabiliti in generale per ciascun esercizio per la spesa per il personale (art. 1 commi 562 e 557 legge 27.12.2006 n. 296, così come in ultimo modificati dal D.L. 31 maggio 2010 e dalla relativa legge n. 122/2010 di conversione).

Passando al quesito, quanto alla possibilità di attivare le progressioni con effetto retroattivo (per il 2008 e il 2009) rispetto alle intese raggiunte (nel maggio 2009), deve precisarsi innanzitutto che il sistema richiede la predeterminazione degli obiettivi di qualità delle prestazioni individuali di servizio, talchè se ne deve postulare la loro preventiva conoscenza da parte del personale, ossia

anticipatamente rispetto allo svolgimento delle attività di servizio, consentendone cioè l'adeguamento agli obiettivi predeterminati di accrescimento del merito individuale e della incentivazione della produttività, nella prospettiva di ottenere il successivo riconoscimento. In difetto, se ne deve far discendere che verrebbe meno la stessa possibilità di misurare congruamente la valorizzazione o la "performance" individuale conseguita, e ciò si porrebbe in palese contrasto con i principi tassativamente richiesti dal decreto legislativo n. 150 del 2009.

Inoltre la retroattiva attuazione condurrebbe ad effetti contraddittori sulla complessiva quantificazione della spesa per il personale cui si era già pervenuti per ciascun esercizio pregresso e che andrebbe riconsiderata ai fini del riscontro del rispetto dei limiti generali. A tale proposito, tra l'altro, va tenuto conto del divieto recato dalla richiamata disciplina, secondo cui dall'applicazione delle procedure in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e le progressioni possono riconoscersi nei limiti delle risorse disponibili (cfr. art. 17 comma 2 e art. 23 comma 1 cit. d. l.vo n. 150/2009), nonché delle disposizioni in ultimo intervenute che "congelano" le progressioni di carriera comunque denominate e i passaggi tra le aree negli anni 2011, 2012 e 2013 che avranno effetto a fini esclusivamente giuridici. (cfr. art. 9 comma 21 D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito nella L. 30 luglio 2010 n. 122).

La normativa de quo stabilisce che nelle more dell'adeguamento degli ordinamenti e dei contratti collettivi integrativi (da attuarsi entro il 31 dicembre 2010 ai sensi degli art. 31 e 65) si applicano quelli vigenti ai sensi dei quali sono state assunte le intese del comune di Tresnuraghes. I contratti succedutisi, a far data da quello che ha regolato il regime delle progressioni ("*revisione del sistema di classificazione del personale del comparto regioni-autonomie locali*", CCNL 31 marzo 1999, art. 4 e 5) risultano del tutto in linea con i principi di legge ora all'esame, poiché condizionavano il riconoscimento delle progressioni economiche agli esiti del "*sistema di valutazione*" di carattere permanente (v. art. 6 cit. contratto), alla predeterminazione dei risultati cui dare "*...tempestiva comunicazione al dipendente..*", statuendo nel contempo il finanziamento delle

progressioni a carico delle risorse decentrate (CCNL biennio economico 2002-2003 art. 34).

Solo in presenza delle condizioni di cui al quadro normativo come sopra delineato l'ente potrà procedere alle procedure per le progressioni orizzontali.

In termini analoghi si veda il parere della Sezione del controllo Lombardia n. 589/2010.

Tutto ciò premesso e considerato, la Sezione.

### **DELIBERA**

e nei termini sopraesposti è reso il parere richiesto dal Comune di TRESNURAGHES

### **ORDINA**

che la deliberazione sia trasmessa rispettivamente al Sindaco del Comune di TRESNURAGHES, al Direttore generale del Comune e al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 15 ottobre 2010.

IL RELATORE

(Maria Paola Marcia)

IL PRESIDENTE

(Mario Scano)

Depositata in Segreteria in data 26 ottobre 2010

IL DIRIGENTE

(Giuseppe Mullano)