



REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Nicola Mastropasqua	Presidente
dott. Angelo Ferraro	Consigliere (relatore)
dott. Giancarlo Astegiano	Primo referendario
dott. Gianluca Braghò	Referendario
dott. Massimo Valero	Referendario
dott. Alessandro Napoli	Referendario
dott.sa Laura de Rentiis	Referendario

Nell'adunanza del 23 febbraio 2011.

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e modificato con successive deliberazioni n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, nonché con la deliberazione n. 229 in data 19 giugno 2008 del Consiglio di Presidenza;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 67 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 4 marzo 2009, n. 15;

Vista la deliberazione n. 1/pareri/2004 del 3 novembre 2004, con la quale la Sezione ha stabilito i criteri sul procedimento e sulla formulazione dei pareri previsti dall'art 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003;

Vista la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di San Giorgio sul Legnano (Mi), con nota n. 1414 dell'8 febbraio 2011;

Vista l'ordinanza n. 46 del 15 febbraio 2011, con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per deliberare, tra l'altro, sulla richiesta in questione;

Udito il relatore, Cons. Angelo Ferraro,

Premesso in fatto

Il Sindaco del Comune di San Giorgio sul Legnano (MI), con la richiesta in epigrafe, ha sottoposto all'esame della Sezione quesito sulla corretta applicazione dell'art. 9 del D.L. n. 78/2010, convertito in legge n. 122/2010, e, in particolare, in ordine alla possibilità di disporre nel corrente anno una progressione orizzontale non effettuata nel 2007, riconoscendo ad essa effetti retroattivi sotto il profilo giuridico ed economico.

Al riguardo è stato rappresentato che:

- la Giunta comunale, con propria deliberazione n. 34/2007, aveva approvato l'accordo sulla utilizzazione delle risorse del fondo incentivante del personale dipendente relativo all'anno 2006;
- nell'accordo si prevedeva di destinare una quota di euro 554,19 ad una progressione orizzontale da effettuare nell'ambito del personale di categoria B, stabilendo i criteri e le modalità della selezione che poi non ha avuto corso.

Considerato in tema di ammissibilità

Il primo punto da esaminare concerne la verifica in ordine alla circostanza se la richiesta proveniente dal Comune di San Giorgio sul Legnano rientri nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7 comma ottavo, della legge 6 giugno 2003, n. 131, norma in forza della quale Regioni, Province e Comuni possono chiedere a dette Sezioni pareri in materia di contabilità pubblica nonché ulteriori forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

In proposito, questa Sezione ha precisato, in più occasioni, che la funzione di cui al comma ottavo dell'art. 7 della legge n. 131/2003 si connota come facoltà conferita agli amministratori di Regioni, Comuni e Province di avvalersi di un organo neutrale e professionalmente qualificato per acquisire elementi necessari ad assicurare la legalità della loro attività amministrativa.

I pareri e le altre forme di collaborazione si inseriscono nei procedimenti amministrativi degli enti territoriali consentendo, nelle tematiche in relazione alle quali la collaborazione viene esercitata, scelte adeguate e ponderate nello svolgimento dei poteri che appartengono agli amministratori pubblici, restando peraltro esclusa qualsiasi forma di cogestione o coamministrazione con l'organo di controllo esterno (per tutte: 11 febbraio 2009, n. 36).

Infatti, deve essere messo in luce che il parere della Sezione attiene a profili di carattere generale anche se, ovviamente, la richiesta proveniente dall'ente pubblico è motivata, generalmente, dalla necessità di assumere specifiche decisioni in relazione ad una particolare situazione. L'esame e l'analisi svolta nel parere è limitata ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento in relazione alla materia prospettata dal richiedente, spettando, ovviamente, a quest'ultimo la decisione in ordine alle modalità applicative in relazione alla situazione che ha originato la domanda.

Con specifico riferimento all'ambito di legittimazione soggettiva ed oggettiva degli enti in relazione all'attivazione di queste particolari forme di collaborazione, è ormai consolidato l'orientamento che vede nel caso del Comune, il Sindaco o, nel caso di atti di normazione, il Consiglio comunale quale organo che può proporre la richiesta.

Inoltre, è acquisito ed incontestato che non essendo ancora insediato in Lombardia il Consiglio delle autonomie, previsto dall'art. 123 della Costituzione e dallo Statuto della Regione Lombardia, i Comuni e le Province possano, nel frattempo, chiedere direttamente i pareri alla Sezione regionale.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre rilevare che la disposizione contenuta nel co. 8, dell'art. 7 della legge 131 deve essere raccordata con il precedente co. 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Lo svolgimento delle funzioni è qualificato dallo stesso legislatore come una forma di controllo collaborativo.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il co. 8 prevede forme di collaborazione ulteriore rispetto a quelle del precedente comma, rese esplicite in particolare con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Appare conseguentemente chiaro che le Sezioni regionali della Corte dei conti non svolgono una funzione consultiva a carattere generale in favore degli enti locali, ma che anzi le attribuzioni consultive si raccordano con le funzioni sostanziali di controllo collaborativo ad esse conferite dalla legislazione positiva.

Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti, intervenendo con una pronuncia in sede di coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 17, co. 31 del decreto-

legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno delineato una definizione unitaria della nozione di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici", da intendersi in senso dinamico anche in relazione alle materie che incidono sulla gestione del bilancio e sui suoi equilibri (Delibera n. 54, in data 17 novembre 2010).

Il limite della funzione consultiva come sopra delineato fa escludere qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Dalle considerazioni svolte consegue che la nozione di contabilità pubblica va conformandosi all'evolversi dell'ordinamento, seguendo anche i nuovi principi di organizzazione dell'amministrazione, con effetti differenziati, per quanto riguarda le funzioni della Corte dei conti, secondo l'ambito di attività.

Con riferimento alla richiesta in esame, si ritiene che il quesito posto sia riconducibile alla predetta nozione, poiché attiene all'interpretazione di norme di coordinamento della finanza pubblica, applicabili alla generalità degli enti locali, ed alle regole che disciplinano il contenimento della spesa di personale e l'osservanza dei vincoli di invarianza della dinamica retributiva introdotti con l'art. 9 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122.

Considerato in diritto

1. Il quesito sollevato dal Comune di San Giorgio sul Legnano concerne, come detto in premessa, la possibilità di disporre quest'anno una progressione orizzontale già prevista per il 2007 e non attribuita, riconoscendo ad essa decorrenza retroattiva sia per la parte giuridica che per quella economica.

In proposito, occorre innanzitutto ribadire il principio per cui le richieste di parere devono avere rilevanza generale e non possono essere direttamente funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, onde salvaguardare l'autonomia decisionale dell'Amministrazione e la posizione di terzietà e indipendenza della Corte dei Conti.

Pertanto, la Corte può esprimersi unicamente richiamando i principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi rappresentativi dell'Ente possono riferirsi, nell'ambito della discrezionalità loro riconosciuta, per assumere le determinazioni di competenza.

Va precisato, in tema, che questa Sezione ha già avuto occasione di delineare ripetutamente sia i principi normativi cui riferirsi nella gestione delle risorse destinate alla contrattazione decentrata ed al trattamento economico aggiuntivo del

personale pubblico (delibere n. 724/2010/PAR; n. 914/2010/PAR; n. 972/2010/PAR), sia gli effetti delle progressioni economiche comunque denominate ed i relativi vincoli temporali dopo l'entrata in vigore del D.L. n. 78/2010, come modificato dalla legge di conversione n. 122/2010 (delibere n. 589/2010/PAR e n. 1015/2010/PAR in data, rispettivamente, 7 maggio e 30 novembre 2010).

In un caso analogo a quello ora prospettato è stato ricordato come l'articolo 5 del CCNL 1998-2001 del 31 marzo 1999, relativo al comparto delle Regioni e delle Autonomie locali, abbia dettato la disciplina della progressione economica all'interno della stessa categoria, c.d. "progressione orizzontale", che si realizza mediante l'attribuzione, dopo il trattamento tabellare iniziale, di successivi incrementi economici secondo quanto disposto dall'art. 13 dello stesso Contratto nel limite delle risorse disponibili nell'apposito fondo (ex art. 14, comma 3, del CCNL) e nel rispetto di specifici criteri dettati per ogni categoria di personale.

Come disposto dall'art. 23 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, di attuazione della legge n. 15/2009, "le amministrazioni pubbliche riconoscono selettivamente le progressioni economiche sulla base di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali e integrativi di lavoro e nei limiti delle risorse disponibili" e tali progressioni sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione (Sez. reg. contr. Lombardia, delibera n. 589/2010/PAR).

2. Venendo allo specifico quesito sollevato, va ricordato che, già in epoca precedente all'entrata in vigore della norma finanziaria di cui al D.L. n. 78/2010, l'ARAN aveva sostenuto in sede consultiva la necessità che la stessa decisione dell'ente di attivare progressioni orizzontali ed i relativi criteri di selezione fossero preventivamente (rispetto all'anno di riferimento) conosciuti dal personale, in modo che quest'ultimo avesse la possibilità di adottare i comportamenti ritenuti più opportuni ai fini della valutazione.

Nel parere n. 399-5F4 dell'ARAN si specificava ulteriormente questa tesi, sollevando seri dubbi sulla correttezza di una determinazione dell'ente locale che avesse disposto variazioni di inquadramento del personale dipendente con efficacia retroattiva.

Accedendo a tale interpretazione, la Sezione, nella delibera n. 589/2010/PAR, ha affermato che "la decorrenza delle progressioni economiche non possa essere antecedente al momento in cui si determina la disponibilità delle risorse finanziarie e, quindi, al momento in cui le parti determinano di attivare l'istituto stesso delle progressioni orizzontali. Entro tali limiti, è possibile che la contrattazione integrativa

decentrata, con cadenza annuale, stabilisca, in termini quantitativi, le risorse da destinare alle progressioni orizzontali”.

In epoca più recente, l'art. 9, comma 21, ultimo periodo, della legge n. 122/2010 ha stabilito, tra l'altro, che per il personale alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, anche contrattualizzato, le progressioni di carriera comunque denominate, eventualmente disposte negli anni 2011, 2012, 2013, hanno effetto per i predetti anni ai fini esclusivamente giuridici.

La norma presenta un ampio ambito di estensione lata e si applica a qualsiasi tipo di progressione, sancendo l'inefficacia sotto il profilo economico dei nuovi inquadramenti del personale disposti a partire dal primo gennaio 2011 e sino a tutto l'anno 2013.

Al riguardo, la Sezione ha sostenuto che, salvo il caso limite in cui il nuovo inquadramento formalmente attuato nell'anno derivi da un automatismo di progressione in carriera previsto dalla legge o dal contratto, i cui presupposti si siano verificati prima dell'applicazione della norma finanziaria sia per l'ente che per il dipendente, non possano essere fatte salve ai fini economici le progressioni (anche orizzontali) disposte nel 2011 in conseguenza di valutazioni discrezionali dell'amministrazione che investano le stesse progressioni nonché la decorrenza dei relativi effetti giuridici ed economici (cfr. delibera n. 1015/2010/PAR).

In base alla vigente normativa, pertanto, si ritiene che all'eventuale progressione orizzontale attribuita nel corso dell'anno dall'Amministrazione comunale istante, previa selezione del personale e dopo avere verificato l'esistenza della "relativa capacità di spesa" e la compatibilità con gli obiettivi ed i vincoli di finanza pubblica di cui alla legge n. 122/2010, non possa essere riconosciuto valore retroattivo sia ai fini giuridici che economici.

Alla stessa conclusione si perverrebbe indipendentemente dal vincolo introdotto dalla legislazione finanziaria, considerando che, nella fattispecie, si tratta di disporre una progressione economica con effetti retroattivi in base ad una scelta discrezionale dell'Ente assunta in epoca attuale.

PQM

nelle su estese considerazioni è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Cons Angelo Ferraro)

Il Presidente
(Dott. Nicola Mastropasqua)

Depositata in Segreteria
23 febbraio 2011
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)