



LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Pres. Sez.	Dott. Benito CARUSO	Presidente
Consigliere	Dott. Romano DI GIACOMO	Componente
Referendario	Dott.ssa Beatrice MENICONI	Componente
Referendario	Dott. Antonio DI STAZIO	Componente - relatore

nella Camera di consiglio del 12 aprile 2012

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTE le leggi n. 15 del 4 marzo 2009 e n. 69 del 18 giugno 2009;

VISTO il D.L. 78 del 1 luglio 2009, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante tra l'altro disposizioni in materia di attività consultiva della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte, come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e dalla delibera del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 4 giugno 2009, n. 9, contenente "Modificazioni ed integrazioni degli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo";

VISTA la nota n. 49 prot. del 23 febbraio 2012, con la quale il Sindaco del Comune di Foligno, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali dell'Umbria, ha inoltrato a questa Sezione richiesta di parere, ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

VISTO l'ordine del giorno con il quale la questione relativa alla suddetta richiesta di parere è stata deferita all'esame collegiale della Sezione;

UDITO il relatore, Dott. Antonio Di Stazio;

FATTO

Con la nota indicata in preambolo il Comune di Foligno chiede il parere della Sezione in merito alla portata retroattiva dell'art. 4, comma 26, della legge 183 del 2011, contenente disposizioni sul meccanismo di allineamento stipendiale *previsto dall'art. 41, comma 5, del Contratto collettivo nazionale dei Segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001, attesa la sicura rilevanza di carattere contabile della questione sottoposta.*

D I R I T T O

L'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003 n.131 attribuisce alle Regioni e, per il tramite del Consiglio delle Autonomie ove istituito, ai Comuni, alle Province e alle Città Metropolitane la facoltà di richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo in materia di contabilità pubblica.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con documento approvato nell'adunanza del 27 aprile 2004, al fine di garantire l'uniformità di indirizzo in materia, ha fissato principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva, modificati ed integrati con successive delibere n. 5/AUT/2006 e n. 9/SEZAUT/2009.

Alla luce dei citati criteri il Collegio ritiene ammissibile sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere, essendo stata sottoscritta dal Sindaco ed inoltrata alla Corte dei Conti per il tramite del Consiglio delle Autonomie dell'Umbria.

Anche sotto il profilo oggettivo la richiesta di parere deve ritenersi ammissibile, investendo questioni di carattere generale concernenti materie di contabilità pubblica, secondo l'accezione, fatta propria dalla Sezione delle Autonomie con delibera 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006 e dalle Sezioni riunite della Corte dei conti (delibera n. 54 del 17 novembre 2010), 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. Invero, il quesito proposto attiene all'applicazione di una recente norma di legge che interviene sul meccanismo di determinazione del trattamento economico accessorio da attribuire ai segretari comunali e provinciali, e quindi alla spesa per il personale - materia che costituisce una delle aree di maggiore attenzione da parte del legislatore per l'attuazione di politiche mirate alla riduzione della spesa pubblica – con evidenti e diretti riflessi sulla corretta gestione amministrativa e finanziaria degli Enti pubblici anche ai fini della tutela degli equilibri economico-finanziari degli stessi Enti.

Si evidenzia inoltre che, in ossequio al principio secondo il quale le richieste di parere devono avere carattere generale e non possono essere funzionali all'adozione di specifici atti gestionali, al fine di salvaguardare l'autonomia gestionale dell'Amministrazione e la posizione di terzietà della Corte, questa Sezione può esprimersi unicamente richiamando i principi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, nell'ambito della loro discrezionalità, possono riferirsi.

Nel merito il Comune di Foligno intende conoscere l'orientamento della Sezione in ordine alla portata retroattiva o meno dell'art. 4, comma 26, della legge 13 novembre 2011 n. 183, che interviene sul meccanismo di determinazione della retribuzione di posizione dei segretari comunali e provinciali. Nel fornire risposta al quesito appare necessario operare un breve excursus delle problematiche connesse all'applicazione dell'art. 41 del CCNL dei Segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001. Detta norma, nel disciplinare la retribuzione di posizione di detti dipendenti pubblici, fissa al comma 5 la regola del cd. galleggiamento, in forza della quale la retribuzione di posizione che il singolo ente pubblico dovrà assicurare al segretario (comunale o provinciale) non può essere inferiore a quella corrisposta dal medesimo ente per la funzione dirigenziale più elevata o, in assenza di dirigenti, a quella del personale incaricato della posizione organizzativa più elevata. Al precedente comma 4, l'art. 41 citato dispone che gli enti locali, nell'ambito delle risorse disponibili e nel rispetto della loro capacità di spesa, possono corrispondere al segretario in servizio anche una maggiorazione delle retribuzione di posizione prevista dal comma 3, attenendosi alle condizioni, ai criteri ed ai parametri di riferimento stabiliti in sede di contrattazione decentrata integrativa di livello nazionale.

I contratti integrativi nazionali di detta categoria di personale, stipulati in data 22.12.2003 e 16.01.2009, hanno legato la corresponsione di detta maggiorazione al conferimento al segretario di funzioni o compiti aggiuntivi, fissando nel contempo diverse percentuali di incremento entro il tetto massimo del 50% della retribuzione di posizione in godimento del segretario.

Problemi interpretativi si sono posti sul piano dell'applicazione concreta della regola del cd. galleggiamento, affermandosi al riguardo due opposte opzioni ermeneutiche.

Secondo un primo orientamento, sostenuto dalla parte datoriale pubblica e dall'Aran, ai fini dell'applicazione della regola contrattuale del cosiddetto "galleggiamento", si deve tenere conto dell'importo della retribuzione di posizione effettivamente corrisposta al segretario, ivi compresa l'eventuale maggiorazione della retribuzione di posizione allo stesso riconosciuta, ai sensi dell'art. 41, comma 4, del CCNL del 16.5.2001 e degli specifici contratti integrativi del 22.12.2003 e del 16.1.2009.

Secondo questa tesi, trova applicazione, in primis, l'eventuale maggiorazione della retribuzione di posizione del segretario per funzioni aggiuntive e, solo successivamente, ove ancora vi sia una differenza in minus della retribuzione della suddetta posizione rispetto a quella della funzione dirigenziale più elevata prevista dall'ordinamento dell'ente, interviene la regola del "galleggiamento".

Ciò significa che la maggiorazione, eventualmente riconosciuta dall'ente, è sempre parte integrante della retribuzione di posizione in godimento del segretario, non può essere considerata una voce distinta dalla stessa non essendo computabile ai fini del "galleggiamento". Ciò in quanto, secondo i fautori di detta tesi, la finalità dell'istituto del "galleggiamento" è quello di assicurare la parificazione ("...non inferiore") della retribuzione di posizione del segretario a quella stabilita per la funzione dirigenziale più elevata presente nell'ente (o del personale dirigente incaricato della più elevata posizione organizzativa negli enti privi in dotazione organica di personale con qualifica dirigenziale) ma non anche quella di garantire necessariamente e sempre un valore superiore della stessa, come accadrebbe qualora si applicasse la diversa tesi interpretativa appresso indicata.

L'opposto orientamento si fonda sull'inversione logico-cronologica degli adempimenti: prima trovano applicazione le regole sulla maggiorazione della retribuzione di posizione (comma 4 dell'art. 41 CCNL) e solo dopo quelle sul "galleggiamento" (comma 5). A fondamento di detta posizione viene messa in evidenza l'art. 1 del contratto collettivo integrativo decentrato di livello nazionale del 23.12.2003, ed in particolare l'espressione "retribuzione di posizione in godimento", cui esso fa riferimento, ai fini dell'applicazione degli incrementi connessi a compiti e funzioni aggiuntive del segretario comunale e provinciale.

Siffatta indicazione, infatti, convaliderebbe la tesi secondo la quale le maggiorazioni della retribuzione di posizione per funzioni aggiuntive dovrebbero applicarsi al valore di tale particolare voce retributiva quale risulta già determinata in

base alla regola del "galleggiamento", ai sensi dell'art. 41, comma 5, del CCNL del 16.5.2001.

Inoltre, tale tesi, secondo alcuni suoi fautori, troverebbe substrato normativo nel principio fondamentale della giusta ed equa retribuzione sancito dall'art. 36 Cost., trovando giustificazione la corresponsione delle maggiorazioni solo in presenza dell'espletamento, da parte del segretario, di compiti o funzioni aggiuntive. Ove si seguisse la prima tesi, le funzioni aggiuntive troverebbero, invero, una remunerazione meramente formale, in quanto l'eventuale incremento non potrebbe operare in conseguenza della preventiva applicazione della regola del galleggiamento, che non consente di superare il tetto retributivo stabilito al di fuori ed in assenza di alcun incarico o funzione aggiuntiva.

Appare evidente come l'adesione alla seconda pozione ermeneutica finisce, tuttavia, per tradursi in un significativo incremento degli oneri a carico degli enti presso il quale il segretario opera.

A seguito dell'affermarsi di un indirizzo giurisprudenziale sostanzialmente favorevole alla posizione dei segretari comunali e provinciali, il legislatore è intervenuto con l'art. 4, comma 26, della legge 183/2011, che recita: "Il meccanismo di allineamento stipendiale previsto dall'articolo 41, comma 5, del Contratto collettivo nazionale di lavoro dei Segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001, per il quadriennio normativo 1998-2001 e per il biennio economico 1998-1999 si applica alla retribuzione di posizione complessivamente intesa, ivi inclusa l'eventuale maggiorazione di cui al comma 4 del medesimo articolo 41. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è fatto divieto di corrispondere somme in applicazione dell'articolo 41, comma 5, del citato Contratto collettivo nazionale di lavoro del 16 maggio 2001 diversamente conteggiate, anche se riferite a periodi già trascorsi. È fatta salva l'esecuzione dei giudicati formati alla data di entrata in vigore della presente legge".

Secondo il chiaro tenore letterale della norma citata, la cui rubrica è intitolata "*Riduzioni delle spese non rimodulabili dei Ministeri*", appare inequivocabile l'intento del legislatore di intervenire direttamente nella dinamica contrattuale di determinazione della retribuzione di posizione dei segretari comunali e provinciali, fissando la regola secondo la quale l'allineamento stipendiale di detti dipendenti trova applicazione sulla complessiva retribuzione di posizione, comprendente anche le maggiorazioni eventualmente corrisposte dall'ente. Ciò significa che le maggiorazioni corrisposte al segretario, in dipendenza di funzioni o incarichi aggiunti, trovano applicazione prima dell'operare del meccanismo del galleggiamento per consentire il

raggiungimento del tetto massimo della retribuzione di posizione corrisposta dall'ente al dirigente (o, in assenza della dirigenza, al dipendente) in posizione apicale.

Il quesito proposto attiene all'eventuale efficacia retroattiva dell'art. 4, comma 26, della legge 183/2011, ai fini dell'eventuale recupero delle somme corrisposte dagli enti locali in applicazione della disciplina contrattuale sopra richiamata secondo la tesi più favorevole ai segretari. Invero, il Sindaco proponente cita la nota della Ragioneria Generale dello Stato n. 00191 del 10.01.2012, nella quale, propendendo per la natura meramente interpretativa, e non innovativa, della norma citata, si adombra l'obbligo degli enti di procedere al recupero delle somme eventualmente corrisposte ai segretari mediante "applicazioni distorte" della disciplina sull'allineamento stipendiale di detti dipendenti pubblici.

Si tratta di una questione che, ad avviso del Collegio, assume carattere di particolare rilevanza e generalità, tale da giustificare la rimessione, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1° luglio 2009 n. 78, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009 n. 102, alle SS.RR. in sede di controllo, ai fini dell'adozione di una pronuncia di orientamento generale.

Ritiene, infatti, il Collegio che la problematica concernente la portata retroattiva o meno dell'art. 4, comma 26, della legge di stabilità per il 2012 sia meritevole di particolare approfondimento, in considerazione delle notevoli ricadute in termini di oneri finanziari sui bilanci degli enti locali, nonché della conseguente disparità di trattamento di situazioni analoghe, che discendono dall'adesione all'una o all'altra opzione ermeneutica. Invero, la tesi sostenuta dal MEF - circa la natura meramente interpretativa operata dal legislatore dell'art. 41, commi 4 e 5, del CCNL dei Segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001, allo scopo di porre fine a frequenti distorsioni nell'applicazione della regola del "galleggiamento" - già sostenuta in passato dall'Aran e dal Dipartimento della Funzione Pubblica, non sembra idonea a superare i dubbi e le perplessità che discendono dall'interpretazione logico-letterale della norma in esame.

Si osserva, infatti, facendo applicazione dei canoni ermeneutici ex artt. 12 e 15 delle preleggi, che quella in esame non si autoqualifica norma di interpretazione autentica. In effetti, essa introduce una nuova disciplina di calcolo del meccanismo di allineamento stipendiale dei segretari comunali e provinciali, lasciando inalterato il testo dell'art. 41, comma 5, del citato CCNL del 16.5.2001.

Va ulteriormente osservato, che ai sensi dell'art. 11, comma 1, delle preleggi, "La legge non dispone che per l'avvenire: essa non ha effetto retroattivo".

Il tenore letterale della norma in esame rende palese l'intento del legislatore, nell'ottica di un complessivo intervento finalizzato al contenimento della spesa pubblica, di vietare la ulteriore corresponsione di somme in favore dei segretari comunali e provinciali, conteggiate secondo il meccanismo di cui all'art. 41 del CCNL sopra citato in modo diverso da quanto dalla stessa espressamente previsto, soltanto a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge medesima, sebbene si riferiscano a periodi pregressi. Sembra pertanto che se il legislatore avesse voluto attribuire alla norma efficacia retroattiva, lo avrebbe espressamente detto, secondo il noto brocardo "ubi lex voluit, dixit". Siffatta *volutas legis* trova ulteriore conferma, ad avviso del Collegio, nella previsione della salvezza dei giudicati eventualmente formati prima dell'entrata in vigore della legge medesima, la cui esecuzione potrebbe comportare, limitatamente alle parti vittoriose, la corresponsione del trattamento stipendiale in modo diverso da quello previsto dall'art. 4, comma 26, della legge n. 183/2011, anche dopo la sua entrata in vigore.

Conclusivamente, ritiene la Sezione di sottoporre alla valutazione del Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. 1° luglio 2009 n. 78, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009 n. 102, alle SS.RR. in sede di controllo, l'opportunità di rimettere alle SS.RR. in sede di controllo la seguente questione di massima: *"Se, sulla base del quadro normativo vigente, sia consentito agli enti locali di recuperare le somme dagli stessi corrisposte a titolo di retribuzione di posizione ai segretari comunali e provinciali, in applicazione dell'art. 41, comma 5, del CCNL dei segretari comunali e provinciali del 2001, secondo modalità diverse da quelle espressamente stabilite dell'art. 4, comma 26, della legge 12 novembre 2011 n. 183, prima della data di entrata in vigore della legge medesima e salva l'esecuzione di giudicati"*.

P. Q. M.

La Sezione regionale di controllo per l'Umbria sospende la pronuncia sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Foligno e delibera di proporre al Presidente della Corte dei conti di voler rimettere alle Sezioni Riunite in sede di controllo la definizione della questione di massima come delineata in parte motiva, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, convertito nella legge n. 102/2009.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ufficio di Presidenza della Corte di conti ed al Sindaco del Comune di Foligno.

Così deciso in Perugia, nella Camera di consiglio del 12 aprile 2012.

Il Relatore
f.to Dott. Antonio Di Stazio

Il Presidente
f.to Dott. Benito CARUSO

Depositato il 16/04/2012
Il Direttore della Segreteria
f.to Dott.ssa Melita Di Iorio