



REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 23 ottobre 2012, composta da:

Dott.ssa Enrica DEL VICARIO	Presidente
Dott. Giampiero PIZZICONI	Referendario
Dott. Tiziano TESSARO	Referendario, relatore
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Francesca DIMITA	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria la Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3.07.2003 e n.1 del 17.12.2004 e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19.7.2008;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost.

18 ottobre 2001, n. 3", ed, in particolare, l'art. 7, comma 8°;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, come modificata ed integrata dalla deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e dalla deliberazione n.54/CONTR del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Castelgomberto(VE) prot. 8311 in data 24 agosto 2012, qui pervenuta il nella stessa data ed assunta al prot. CdC n. 6424;

VISTA l'ordinanza del Presidente di questa Sezione n. 64/2012 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato relatore Dott. Tiziano Tessaro;

FATTO

Il Comune di Castelgomberto (abitanti n. 6185), con la nota indicata in epigrafe, chiede il parere di questa Corte circa la corretta interpretazione dell'art. 9, comma 21, del D.L. 31/05/2010 n. 78, convertito nella L. 30/07/2010, n. 122.

In particolare si chiede se sia consentito, ai sensi dell'articolo su citato, disporre le progressioni orizzontali nei periodo di blocco, 2011, 2012 e 2013, con decorrenza ed effetti sia economici che giuridici a partire dal 01.01.2010, sulla base non di "automatismi" ma della valutazione delle prestazioni rese alla luce dei criteri di selezione preventivamente stabiliti - previsti nel vigente Contratto decentrato dell' Ente del 2006 e modificati nel corso del 2011.

Il Sindaco nella suddetta richiesta di parere rappresenta in

particolare che:

“nel corso del 2011, in occasione dell'incontro annuale previsto dal vigente Contratto decentrato del 2006, fermi restando i criteri di selezione nello stesso individuati - legati al merito e al sistema di valutazione permanente - e riassuntivamente confluiti nella scheda di valutazione allegata al medesimo contratto, le parti hanno rivisto il primo dei criteri di precedenza a parità di punteggio sul presupposto che esso avrebbe riguardato un aspetto automatico, non discrezionale e privo di valutazione di merito, in nulla modificabile dal comportamento (a parità di punteggio nella valutazione, in luogo della maggiore anzianità di servizio nella posizione economica si è prevista la maggiore anzianità di servizio nella pubblica amministrazione).

Inoltre, per quanto qui di interesse nel completare l'inquadramento della fattispecie, rileva altresì precisare che il fondo per l'anno 2010, comunicato ai Sindacati ed impegnato contabilmente nel corso del medesimo anno 2010, è stato, formalmente costituito a gennaio 2011.

Tanto rappresentato in fatto, tenuto conto di quanto indicato nella Circolare della Ragioneria Generale dello Stato n. 12 del 15/11/2011, visto l'orientamento prevalente in merito all'art. 9, comma 21 e quanto espresso dall'Aran e ripreso dalla giurisprudenza in materia, per cui, in sintesi, sarebbero consentite con effetto retroattivo solo le progressioni derivanti da automatismi i cui presupposti di esistenza si sarebbero verificati

prima del periodo di applicazione della norma finanziaria, mentre sarebbero esclusi gli avanzamenti derivanti da valutazioni discrezionali e/o non previamente definite contrattualmente, si chiede:

-se, visto anche il comma 1 del medesimo articolo 9, la disciplina prevista dal comma 21 sia da applicarsi in senso assolutamente restrittivo con la conseguenza che sarebbero escluse totalmente le progressioni orizzontali relative. all'anno 2010 disposte nel corso del triennio 2011-2013 sulla base della valutazione, considerata l'interpretazione letterale della norma in argomento ed. il fatto che nell'ordinamento degli enti locali non esistono automatismi per le progressioni economiche mentre tutte le progressioni, in questo caso orizzontali, sono soggette a valutazioni basate su sistemi "premianti";

-se sia possibile, viceversa, dar corso a dette progressioni proprio perché, non essendo previste dall'ordinamento degli Enti Locali progressioni slegate da meccanismi valutativi, al contrario, si darebbe valenza retroattiva alla norma, sempre che tutti i presupposti per la valutazione siano predeterminati considerato che eventuali accordi annuali sia pure successivi ma precedenti gli esiti della valutazione non devono riguardare i criteri di valutazione ma aspetti per così dire automatici (come nel nostro caso i criteri a parità di punteggio) la cui conoscenza preventiva sarebbe stata influente sul comportamento del dipendente, anche se incidente sulla graduatoria finale nella misura in cui si

verifichino situazioni di parità;

-se, infine, sul presupposto dell'accoglimento dell'interpretazione più restrittiva, o comunque considerando essenziale la formale conclusione della procedura di contrattazione comprendente anche la preventiva destinazione delle risorse - che quindi, nel caso di specie, avrebbe dovuto essere disposta per il 2010 entro il 2009 - le somme accantonate nel fondo 2010 per le relative progressioni e risparmiate, possano essere altrimenti utilizzate (es. liquidazione produttività collettiva 2010 in aggiunta alle risorse già liquidate sul corrispondente fondo ed in base ai medesimi criteri)".

DIRITTO

La richiesta del Comune di Castelgomberto è stata formulata ai sensi dell'art.7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n.131.

Preliminarmente, rispetto all'esame del merito del quesito, occorre verificare se, nella fattispecie, ricorrano i presupposti procedurali, soggettivi e oggettivi, necessari per l'ammissibilità della richiesta.

Dal punto di vista soggettivo, la richiesta stessa è da ritenere ammissibile in quanto sottoscritta dal Sindaco, organo politico di vertice e rappresentante legale dell'Ente (art.50 del TUEL).

Circa la sussistenza del presupposto oggettivo, si richiamano le deliberazioni del 27 aprile 2004 e n.5 del 10 marzo 2006 con le quali la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, ha adottato gli indirizzi ed i criteri generali per l'esercizio dell'attività

consultiva, affermando che, ai fini dell'ammissibilità della richiesta, accanto alle condizioni soggettive devono sussistere condizioni oggettive e, in particolare, l'attinenza con la materia della contabilità pubblica ed il carattere generale e astratto della questione sottostante il quesito, di guisa che il parere non vada ad incidere su specifiche fattispecie concrete in ordine alle quali potrebbero anche pronunciarsi, nell'ambito della loro competenza, altri organi magistratuali.

Gli indirizzi ed i criteri generali della Sezione delle Autonomie, approvati con le delibere su richiamate hanno circoscritto l'ambito oggettivo di nozione di contabilità pubblica "alla normativa ed ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, compresi, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Per ultimo, l'ambito applicativo dell'attività consultiva è stato ulteriormente chiarito con la deliberazione 54/CONTR/2010 del 17 novembre 2010 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti che hanno delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito "al sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"; la predetta nozione è, comunque, da intendersi, "in continua evoluzione in relazione alle materie che

incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato dal comune di Castelgomberto (VI), questa Corte ritiene di potersi unicamente esprimere richiamando i principi normativi che vengono in considerazione nella fattispecie prospettata, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere le determinazioni di competenza, possono riferirsi. Ciò, in quanto, la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia personale rientra nell'alveo dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale.

Ciò premesso, circa il primo quesito, e cioè se la disciplina prevista dal citato comma 21, dell'art. 9 del D.L. 78/2010 sia da applicarsi in senso assolutamente restrittivo (con la conseguenza che sarebbero escluse totalmente le progressioni orizzontali relative all'anno 2010 disposte nel corso del triennio 2011-2013), l'indirizzo consolidato è nel senso che (stante il divieto normativo vigente per il triennio 2011-2013) le progressioni economiche orizzontali rientrano nelle limitazioni poste dalla citata legge, "con la conseguenza che gli effetti di eventuali procedure valutative poste in essere dall'amministrazione per addivenire a tali "progressioni orizzontali" non potranno che avere effetti esclusivamente giuridici nel triennio in corso"(Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria con la deliberazione n. 89/2012).

In altri termini, non è consentito alla luce della giurisprudenza di questa Corte dar corso a dette progressioni, in presenza delle disposizioni restrittive stabilite dal più volte citato art.9, comma 21, del D.L. 31 maggio 2010 n. 78.

La norma prevede in particolare che: "Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici".

La disposizione teste citata è inserita in un complesso di norme contenute nel ricordato articolo 9, volte a perseguire specifici obiettivi di riduzione della spesa pubblica attraverso un complesso di disposizioni, che mirano ad una contrazione della spesa di personale delle pubbliche amministrazioni. Questa Sezione con la deliberazione n.154/2010/PAR del 14 dicembre 2010 ha già avuto ampiamente modo di sottolineare come *"la riduzione della spesa di personale rappresenti uno specifico obiettivo di finanza pubblica al cui rispetto devono concorrere sia gli enti sottoposti al Patto di stabilità che quelli esclusi, in guisa che l'obiettivo di contenimento e riduzione della spesa di personale non sia più da considerare mera espressione di un principio di buona gestione al quale tendere, ma rappresenti un vero e proprio obiettivo vincolato"*, che supera con tutta evidenza anche le eventuali norme di carattere pattizio che disciplinano la materia. La richiesta del Comune va esaminata, quindi, alla luce delle suddette coordinate ermeneutiche e interpretative, che valgono

anche nella fattispecie in questione e che impongono di considerare l'ottica di contenimento della spesa pubblica condotta - anche e soprattutto - mediante adeguate politiche di contenimento dei costi del personale, che avocano alla fonte autoritativa materie prima lasciate alla disciplina negoziale, come testimonia la locuzione usata all'art. 9, comma 21 ultimo periodo, della legge n. 122/2010 (Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici).

Dalla disciplina sommariamente delineata emerge in particolare come il legislatore consideri l'istituto delle "progressioni orizzontali" nel quadro di una più generale cristallizzazione stipendiale ai valori percepiti nel 2010, a mente del disposto di cui al primo comma dell'art. 9 della più volte richiamata Legge n. 122/2010 di conversione del D.L. n. 78/2010, per cui "per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, previsto dai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010 "(Cfr. nello stesso senso Corte conti, Sezione

regionale di controllo della Lombardia, deliberazione n. 69/2011).

Sul punto del resto, la Sezione evidenzia che è già intervenuta in sede consultiva, su analoga richiesta di parere pervenuta dal comune di Brenzone, con la deliberazione n. 393/2011/PAR nella quale conclusivamente si affermava che: *"alla luce delle disposizioni di cui all'art. 9 comma 21 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010 n. 122, le amministrazioni locali non possono dar luogo nell'anno in corso a progressioni economiche orizzontali con effetti economici a far data dal 1 gennaio 2010"* (al riguardo anche la delibera n. 399/2011/PAR del 15/11/2011 di questa sezione).

Nell'occasione, la Sezione ha aderito - per la parte che qui specificamente interessa - alla ricostruzione dell'art.9, comma 21 del D.L. 78/2010 operata dalla Ragioneria Generale dello Stato (di seguito R.G.S.) nella circolare n. 12 del 15 aprile 2011, secondo cui *".....la norma stabilisce che le progressioni di carriera comunque denominate del personale non contrattualizzato nonché le progressioni di carriera comunque denominate e i passaggi tra le aree del personale contrattualizzato disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 abbiano effetto, per i predetti anni, ai soli fini giuridici. Ad esempio, il computo ai fini giuridici rimane salvaguardato nel caso di progressione alla posizione superiore per la quale sia prescritta una determinata anzianità per un ulteriore avanzamento di qualifica/posizione, fermo restando che vanno comunque esclusi effetti economici anteriormente al 1°*

gennaio 2014.

Si precisa che l'espressione "progressioni di carriera comunque denominate", relativamente al personale contrattualizzato, è da intendersi riferita anche ai passaggi all'interno delle aree/categorie (fatto salvo quanto precisato al riguardo nella presente circolare con riferimento all'art. 2-bis), mentre la limitazione degli effetti nei casi di passaggi tra le aree è circoscritta alle sole procedure, eventualmente ancora in corso, svolte anteriormente all'entrata in vigore dell'articolo 24 del decreto legislativo n. 150/2009 il quale ha equiparato i suddetti passaggi alle assunzioni ordinarie (fatta salva la riserva di posti) anche in termini procedurali oltre che di copertura finanziaria dell'onere conseguente".

In relazione a quanto sopra evidenziato il Collegio non ritiene che vi siano motivi per discostarsi dalla posizione interpretativa assunta nella richiamata deliberazione n. 393/2011/PAR (alla cui lettura si rinvia) e alla deliberazione n. 399/2011/PAR.

Circa il secondo quesito, ovverosia se le somme accantonate nel fondo 2010 per le relative progressioni e risparmiate, possano essere altrimenti utilizzate (es. liquidazione produttività collettiva 2010 in aggiunta alle risorse già liquidate sul corrispondente fondo ed in base ai medesimi criteri) e, più in generale se sia possibile destinare le risorse accantonate per progressioni orizzontali riconosciute solo a fini giuridici e non economici per realizzare specifici obiettivi di interesse dell'amministrazione,

trattandosi di risorse che afferiscono ad esercizi finanziari ben definiti e che sono potenzialmente destinate ai dipendenti in servizio in quegli anni, la Sezione sottolinea che l' avviso costante della Corte è nel senso che: *"... non è possibile utilizzare, per gli istituti finanziabili con la parte variabile del fondo per la contrattazione decentrata, la componente delle risorse stabili del fondo già accantonate nel triennio per progressioni c.d. orizzontali (e non utilizzate)"* (Corte dei Conti, Sezione regionale Lombardia, deliberazione n. 414/2012/PAR del 26 settembre 2012).

L'opzione interpretativa secondo cui le eventuali somme residue dell'anno precedente non distribuite, come nel caso delle progressioni economiche orizzontali, vanno ridotte dal fondo e non è possibile riportarle a nuovo nell'anno successivo per essere distribuite secondo gli accordi contrattuali, trova del resto il suo fondamento nelle *" ragioni di sana e prudente gestione finanziaria, nonché di corretta programmazione degli equilibri di bilancio, sottese a tali approdi ermeneutici, valorizzando – altresì – un'interpretazione sistematica e teleologica del dato legale di contenimento della spesa di personale."* (Corte dei Conti, Sezione regionale Lombardia, deliberazione n. 414/2012/PAR del 26 settembre 2012).

Come è noto, già in precedenza la circolare n. 16/2012 della Ragioneria Generale dello Stato, nella spiegazione della consistenza del Fondo delle risorse decentrate da inserire nella Tabella 15 (alla voce Somme non utilizzate/Fondo anno

precedente), aveva precisato che " l'art. 17, comma 5 del C.c.n.l. 1998-2001 prevede che le somme non utilizzate o non attribuite nell'ambito di un Fondo debbano essere portate in aumento del Fondo dell'anno successivo. A questo fine è necessaria una formale ricognizione amministrativa, opportunamente certificata dagli Organi di controllo, volta ad asseverare l'ammontare di risorse di Fondi anni precedenti a loro volta regolarmente certificati che risultano verificabilmente non utilizzate né più utilizzabili nell'ambito di tali Fondi. Le somme così calcolate vanno depurate dalle poste che per previsione contrattuale o normativa non possono essere riportate al nuovo fondo, come le economie su nuovi servizi non realizzati o i risparmi determinati per assenze per malattia ex art. 71 legge n. 133/2008, i risparmi per progressioni orizzontali giuridiche o altri disposti dell'art. 9 d.l. n. 78/2010 convertito nella legge n. 122/2010. Tali somme non rilevano ai fini della verifica del rispetto dell'art. 9 comma 2-bis legge n. 122/2010".

In definitiva "il limite stipendiale sopra evidenziato al comma 1 dell'art. 9 citato, in uno con gli obiettivi posti dal legislatore con la manovra di finanza pubblica in esame, fa propendere, secondo un ragionamento di ordine sistematico, per un generale divieto in merito ad un utilizzo alternativo delle risorse così accantonate. Diversamente, qualora si ammettesse tale utilizzo alternativo delle somme risparmiate ai sensi del comma 21 dell'art. 9 più volte citato, si vanificherebbe l'obiettivo del contenimento della

spesa di personale (particolarmente incidente sul totale della spesa corrente delle pubbliche amministrazioni) indicato quale fine primario di tale intervento normativo, inteso al "contenimento delle spese in materia di pubblico impiego" attraverso numerose disposizioni inerenti meccanismi ad hoc di contenimento del trattamento economico dei dipendenti pubblici (cfr. commi 1-4 e 17-22)" (Corte dei Conti. Sez. Liguria n.89/2012).

Ne deriva conclusivamente quindi che l'utilizzo delle risorse stabili del fondo già accantonate per le progressioni c.d. orizzontali (e non utilizzate) trova un limite, oltre che nel blocco del trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, ivi compreso il trattamento accessorio, disposto dall'art. 9 del d.l. n. 78/2010, soprattutto nella ratio generale che accompagna l'intervento normativo nel suo insieme (Corte dei Conti, sezione regionale Lombardia, deliberazione n. 414/2012/PAR del 26 settembre 2012).

Questa Sezione di controllo, alla luce di quanto sopra evidenziato, non ritiene che vi siano motivi per discostarsi dalle consolidate posizioni interpretative qui richiamate, precisando conclusivamente che l'approvazione di progressioni orizzontali con effetti economici o il riconoscimento di trattamenti retributivi accessori (che determinano effetti finanziari sul bilancio dell'ente), in mancanza di precisi accordi nei quali siano stati determinati ex ante le modalità di esecuzione delle prestazioni accessorie o i presupposti per il conseguimento delle progressioni

- accordi che come sopra evidenziato debbono essere stipulati in sede di contrattazione decentrata anteriormente al periodo di riferimento dell'accordo e non a "sanatoria" - potrebbe determinare responsabilità erariale a carico del soggetto che ha formalmente autorizzato la liquidazione delle relative somme (per giurisprudenza consolidata della Corte dei conti da ultimo si veda Sezione Giurisdizionale Campania sentenza 1808/2011)).

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco di Castelvetro.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 23 ottobre 2012.

Il magistrato relatore

Il Presidente

f.to Dott. Tiziano Tessaro

f.to Dott.ssa Enrica Del Vicario

Depositato in Segreteria il 09/11/2012

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to (Dott.ssa Raffaella Brandolese)