



La

Corte dei Conti

N. 27/CONTR/12

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente della Corte, Luigi GIAMPAOLINO
e composte dai magistrati

Presidenti di sezione

Raffaele SQUITIERI, Mario G.C. SANCETTA, Giorgio CLEMENTE, Maurizio MELONI, Pietro DE FRANCISCIS, Vittorio LOMAZZI, Mario FALCUCCI, Giuseppe COGLIANDRO, Gaetano D'AURIA, Anna Maria CARBONE;

Consiglieri

Carlo CHIAPPINELLI, Simonetta ROSA, Ermanno GRANELLI, Giovanni COPPOLA, Vincenzo PALOMBA, Luigi PACIFICO, Natale A.M. D'AMICO, Francesco TARGIA;

Primo Referendario

Alessandra SANGUIGNI.

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 e successive modificazioni;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, poi modificato dalle stesse Sezioni riunite con le deliberazioni 3 luglio 2003, n. 2 e 17 dicembre 2004, n. 1 e dal Consiglio di Presidenza con la deliberazione 19 giugno 2008, n. 229 e, in particolare, l'art. 6, comma 2;

visto l'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 17, comma 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

vista la richiesta di parere avanzata dal Comune di Castellabate (SA) del 10 agosto 2011;

viste le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 482 del 24 ottobre 2011 e 170 del 23 aprile 2012, di rimessione della questione di massima di particolare rilevanza sulla richiesta presentata dal Comune;

vista l'ordinanza presidenziale del 7 settembre 2012 di deferimento alle Sezioni riunite in sede di controllo della questione prospettata dalla Sezione regionale di controllo nella delibera sopra richiamata;

udito nella camera di consiglio del 24 settembre 2012, il relatore cons. Vincenzo Palomba;

RITENUTO

Con le deliberazioni n. 482 del 24 ottobre 2011 e n. 170 del 23 aprile 2012, la Sezione regionale di controllo per la Campania ha deferito alle Sezioni Riunite in sede di controllo, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), una questione di massima di particolare rilevanza. Il quesito ha ad oggetto: a) se le progressioni economiche orizzontali previste dall'art. 23 del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 ricadano o meno nell'accezione delle "progressioni di carriera comunque denominate", e, dunque, nel regime giuridico ed economico di contenimento delle spese in materia di pubblico impiego, previsto dall'art. 9, comma 21, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010 n. 122; b) se, nell'ipotesi in cui le progressioni economiche orizzontali non dovessero essere ricomprese nel novero delle "progressioni di carriera comunque denominate" ai sensi dell'art. 9, comma 21, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010 n. 122, dette progressioni debbano o meno essere considerate –ai fini dell'esclusione dal tetto economico di cui al comma 1 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 - "eventi straordinari della dinamica retributiva", con ogni conseguenza anche in ordine all'efficacia e alla retroattività dei relativi provvedimenti, anche qualora questi ultimi fossero adottati ex novo nell'arco del triennio 2011-2013.

La questione di massima proposta dalla Sezione Campania trae origine da una richiesta formulata dal Sindaco del Comune di Castellabate (SA) avente ad oggetto la possibilità o meno di disporre nel 2011, con effetti retroattivi, una serie di progressioni

orizzontali - disciplinate con un accordo sull'utilizzazione delle risorse del fondo incentivante del personale dipendente, relativo all'anno 2010 (deliberazione della Giunta Comunale n. 287/2010) ma non effettuate nel corso dell'anno 2010 – alla luce delle disposizioni, contenute nel decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010 n. 122, che disciplinano il contenimento delle spese in materia di pubblico impiego per il triennio 2011-2013.

La possibilità di avviare, condurre e portare a compimento procedure selettive relative alle progressioni economiche orizzontali deve allo stato confrontarsi in particolare con la disposizione contenuta nell'art. 9, comma 21 del decreto legge 78/2010 che – nell'ambito della specifica disciplina concernente la sterilizzazione al 31 dicembre 2010 dell'ammontare del trattamento economico dei pubblici dipendenti – recita: *“Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. 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”*.

Al riguardo, la maggior parte dei pareri forniti in materia dalle Sezioni regionali di controllo ritengono che le progressioni economiche orizzontali – previste nel CCNL del 31 marzo 1999 e disciplinate, più di recente, dall'art. 23 del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150 - sarebbero da ricomprendere nell'accezione “progressioni di carriera comunque denominate” di cui al menzionato comma 21, con la conseguenza che le stesse, disposte nel corso del triennio 2011-2013, sarebbero inefficaci sotto il profilo economico (ma non sotto quello “giuridico”), con salvezza di quelle sole progressioni orizzontali disposte nel corso dell'anno 2011 con riferimento a procedure i cui presupposti siano interamente maturati nell'anno 2010.

A ciò va peraltro aggiunta un'ulteriore argomentazione, per la quale, anche a volersi prescindere dall'inclusione nelle “progressioni di carriera comunque denominate” delle c.d. “progressioni orizzontali”, per queste ultime resta comunque ferma la generale cristallizzazione stipendiale al 2010, a mente del disposto di cui al primo comma dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010.

La Sezione regionale di controllo per la Campania ravvisa, tuttavia, nelle predette argomentazioni elementi di problematicità, atteso che la disciplina dettata dall'art. 9, comma 21 del decreto-legge n. 78 del 2010 non sembra attagliarsi alle progressioni economiche orizzontali, considerato che il legislatore ha specificamente differenziato le "progressioni di carriera" (disciplinate dall'art. 24 del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150) dalle "progressioni economiche" (disciplinate dal già menzionato art. 23 del medesimo testo normativo). L'ampiezza della formula utilizzata dal legislatore ("progressioni di carriera comunque denominate") sembra, inoltre, dover essere riferita più a possibili differenziazioni nominalistiche fra le varie *species* delle progressioni verticali o di carriera, quali eventualmente riscontrabili nell'ordinamento, che a una *voluntas legis* diretta ad assimilare e a confondere sotto un'unica definizione due ben distinti istituti retributivi.

Tale opzione – favorevole in sostanza alla possibilità di conferire, con piena validità e a tutti gli effetti di legge, posizioni economiche orizzontali anche nel corso del triennio 2011-2013 – renderebbe, peraltro, necessario affrontare ulteriori profili interpretativi, relativi all'ambito di applicazione dei commi 1 e 2bis del medesimo art. 9 del decreto-legge n. 78/2010.

Quanto al primo aspetto, al fine di non vanificare gli effetti della interpretazione proposta, occorrerebbe valutare la possibilità di far rientrare tra gli eventi straordinari della dinamica retributiva anche i miglioramenti dovuti all'attribuzione di posizioni economiche orizzontali.

In relazione al secondo aspetto, la Sezione di controllo ritiene che la cristallizzazione dell'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non si porrebbe in aprioristico contrasto con le disposizioni legislative e contrattuali dirette alla valorizzazione economica del merito e della produttività di ciascun singolo pubblico dipendente che, pur irrigidendo la disponibilità complessiva delle risorse decentrate, potrebbe rappresentare, anche attualmente, il fattore discrezionale e ancora manovrabile delle risorse disponibili, a salvaguardia della valorizzazione della performance individuale.

CONSIDERATO

La questione sottoposta all'esame delle Sezioni Riunite concerne la possibilità o meno di ricomprendere nell'accezione di "progressioni di carriera comunque denominate", e, dunque, nel regime giuridico ed economico di contenimento delle spese in materia di pubblico impiego previsto dall'art. 9, comma 21, del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 (convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010 n. 122), le progressioni economiche orizzontali previste dall'art. 23 del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150. Nel caso in cui tali progressioni non dovessero essere ricomprese nel novero delle "progressioni di carriera comunque denominate", il quesito si estende alla possibilità di considerare le stesse –ai fini dell'esclusione dal tetto economico di cui al comma 1 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 – quali "eventi straordinari della dinamica retributiva", con ogni conseguenza anche in ordine all'efficacia e alla retroattività dei relativi provvedimenti, anche qualora questi ultimi fossero adottati ex novo nell'arco del triennio 2011-2013.

Queste Sezioni riunite ritengono di non doversi discostare da quanto già affermato dalle altre Sezioni regionali di controllo nell'espletamento della funzione consultiva (Sezione Lombardia, deliberazioni n. 1015/2010, n. 69/2011, n. 100/2011 e n.194/2011; Sezione Veneto, deliberazioni n. 393/2011 e n. 399/2011; Sezione Liguria, deliberazione n. 89/2012; Sezione Toscana, deliberazione n. 205/2010; Sezione Friuli Venezia Giulia, deliberazione n. 233/2011).

Il comma 21 dell'art. 9 sopra citato, nel disporre 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, si inserisce in un complesso di norme, contenute nel medesimo articolo 9, volte a perseguire specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica mediante la razionalizzazione e la riduzione della spesa di personale delle pubbliche amministrazioni; riduzione che rappresenta ormai un obiettivo primario di finanza pubblica cui concorrono tutti gli Enti locali, sottoposti o meno al Patto di stabilità.

Le norme finanziarie in esame, al fine di contenere la spesa pubblica per esigenze di stabilità economico finanziaria della nazione, rispondono, tutte, alla logica di congelare

la dinamica retributiva del pubblico impiego per il triennio 2011-2013, dettando una disciplina vincolistica che non ammette deroghe in virtù del coordinamento della finanza pubblica aggregata e dell'eccezionalità della crisi finanziaria che avvolge l'attuale ciclo economico.

Per tale motivo il Collegio, confermando l'indirizzo giurisprudenziale ampiamente consolidato, ritiene applicabile il citato art. 9 comma 21 anche alle progressioni cd. orizzontali (da intendersi come passaggi economici all'interno delle categorie di appartenenza), optando, nell'ottica di una generale cristallizzazione stipendiale ai valori del 2010, per un'applicazione che prescindenda dalla nozione in concreto individuata di "progressione di carriera comunque denominata", nel senso che ogni variazione d'inquadramento del dipendente produrrà effetti soltanto sullo status giuridico, ma non sul suo trattamento economico.

Tale interpretazione risulta, peraltro, in linea con gli indirizzi applicativi espressi dalla Ragioneria Generale dello Stato nella circolare n.12 del 15 aprile 2011, con cui è stato chiarito che l'espressione "progressioni di carriera comunque denominate", relativamente al personale contrattualizzato, è da intendersi riferita anche ai passaggi all'interno delle aree/categorie e che tali passaggi, assieme a quelli tra le aree, disposti negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai soli fini giuridici.

La soluzione positiva offerta alla prima questione di massima, con l'applicazione dell'art. 9, comma 21 del decreto legge 78/2010 anche alle progressioni orizzontali, assorbe la seconda questione di massima avente ad oggetto la possibilità di considerare le progressioni economiche orizzontali – ai fini dell'esclusione dal tetto economico di cui al comma 1 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 - "eventi straordinari della dinamica retributiva".

Sul punto occorre, peraltro, richiamare un orientamento, anch'esso consolidato, in base al quale, pur prescindendo dall'inclusione nelle progressioni di carriera comunque denominate delle cd. "progressioni orizzontali", per queste ultime resta ferma la generale cristallizzazione stipendiale al 2010, a mente del disposto di cui al primo comma dell'art. 9 della più volte richiamata legge n. 122/2010 di conversione del DL n. 78/2010, 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.

P.Q.M.

le Sezioni Riunite, in relazione alle questioni di massima sollevate dalla Sezione regionale di controllo per la Campania, ritengono che le progressioni economiche orizzontali, previste dall'art. 23 del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, ricadono nell'ambito delle "progressioni di carriera comunque denominate", e, dunque, nel regime giuridico ed economico di contenimento delle spese in materia di pubblico impiego previsto dall'art. 9, comma 21, del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010 n. 122.

La soluzione offerta alla prima questione di massima, con l'applicazione dell'art. 9, comma 21 del decreto-legge 78/2010 anche alle progressioni orizzontali, assorbe la seconda questione avente ad oggetto la possibilità di considerare le progressioni economiche orizzontali – ai fini dell'esclusione dal tetto economico di cui al comma 1 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010 - "eventi straordinari della dinamica retributiva".

IL RELATORE

Vincenzo PALOMBA

IL PRESIDENTE

Luigi GIAMPAOLINO

Depositato in segreteria il 24 ottobre 2012

IL DIRIGENTE

Patrizio MICHETTI