



LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Ermanno GRANELLI	Presidente
Dott.ssa Angela PRIA	Consigliere
Dott. Alessandro BENIGNI	Primo Referendario
Dott. Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Dott. Donato CENTRONE	Referendario (relatore)
Dott. Claudio GUERRINI	Referendario

Nella camera di consiglio del 31 marzo 2015 ha assunto la seguente

Deliberazione

- Vista la lett. prot. n. 25 del 10 marzo 2015, con la quale il Presidente del Consiglio delle Autonomie locali ha trasmesso alla Sezione la richiesta di parere formulata in data 25 febbraio 2015 dal Comune di Zoagli, ai sensi dell'art. 7 legge 5 giugno 2003, n. 131;
- Vista l'ordinanza presidenziale n. 12/2015, che ha deferito la questione all'esame collegiale della Sezione;
- Udito in camera di consiglio il magistrato relatore, dott. Donato Centrone

Premesso che

Il Commissario straordinario del comune di Zoagli (GE) ha formulato una richiesta di parere in merito all'applicabilità di quanto stabilito dall'art. 9, commi 1 e 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ai segretari comunali collocati nella fascia professionale B di cui all'art. 31, comma 1, del CCNL di comparto sottoscritto il 16 maggio 2001, a seguito dell'idoneità conseguita al termine del corso di specializzazione, effettuato ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 4 dicembre 1997, n. 465, denominato "Spe.S", edizione 2013.

Premette che dalla nota prot. n. 0011629 del 05/09/2014, inviata dal Ministero dell'interno alle Prefetture, con l'elenco dei segretari comunali idonei di cui al decreto n. 11504 del 4 settembre 2014, si evince che, a decorrere dalla suddetta data, i segretari comunali ivi indicati

sono iscritti nella fascia professionale B di cui all'art. 31, comma 1, del CCNL di categoria sottoscritto il 16 maggio 2001, a seguito dell'espletamento del corso di specializzazione previsto dall'art. 14, comma 1, del DPR n. 465 del 1997, denominato "Spe.S" edizione 2013.

Con nota prot. n. 3391 del 22 ottobre 2014, il Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali, a seguito dell'approvazione degli esiti finali dei corsi di specializzazione di cui all'art. 14, comma 1, del citato DPR n. 465 del 1997, ha comunicato alle Prefetture, *"tenuto conto delle raccomandazioni espresse dal citato Ufficio centrale del Bilancio in sede di registrazione del provvedimento"*, che *"deve intendersi sospesa ogni attribuzione relativa al trattamento tabellare dei segretari che hanno conseguito la relativa abilitazione, in attesa di acquisire le valutazioni del Dipartimento della Funzione Pubblica in merito all'applicazione, alla relativa fattispecie, dell'art. 9, comma 1, del decreto legge n. 78/2010"*.

Nel parere del Dipartimento della funzione pubblica, di cui alla nota prot. 60480 del 28 dicembre 2014, si legge: *"Si ritiene che al termine del percorso formativo "Spe.s" e al conseguente (mero) inquadramento nella fascia professionale B non possa essere corrisposto l'incremento del relativo stipendio tabellare per i Segretari che continueranno ad essere titolari di enti delle dimensioni afferenti alla fascia professionale C. Dalla lettura del più volte richiamato art. 9, comma 21, del dl. 78/2010, si evince infatti che ogni variazione del (solo) inquadramento del dipendente produrrà, per l'arco temporale stabilito dal legislatore, effetti solo giuridici e non economici."*

In merito al riconoscimento del superiore stipendio tabellare, invece, per i segretari comunali iscritti in fascia B che conseguono la titolarità di comune con popolazione superiore ai 3.000 abitanti, si ritiene che la differenza stipendiale sia in questo caso dovuta, anche ai sensi del richiamato art. 9, comma 1, del dl. 78/2010, in quanto correlata al mutamento di funzione del segretario comunale, che assume effettivamente la titolarità di un comune di dimensioni maggiori. Per tale ragione il riconoscimento è consentito, in vigenza dei due commi dell'articolo 9, solo ed esclusivamente per il periodo di svolgimento della funzione".

Il Comune istante ricorda poi che, ad oggi, il Ministero dell'interno non ha dato seguito alla citata nota prot. n. 3391 del 22 ottobre 2014.

In punto di diritto, l'istanza di parere ricorda come il CCNL dei segretari comunali e provinciali del 16 maggio 2001, prevede, all'art. 31, la classificazione dei segretari in tre fasce, individuando nel superamento dei corsi di specializzazione di cui al citato DPR n. 465 del 1997 il requisito per il passaggio dalla fascia professionale C (titolarità di sedi di comuni fino a 3000 abitanti) alla fascia B (comuni fino a 65.000 abitanti) e dalla fascia B alla fascia A (comuni oltre

i 65.000 abitanti), ed in un biennio di esperienza nella fascia professionale precedente. Il successivo art. 33 stabilisce che l'Agenzia determina annualmente il numero complessivo dei segretari da ammettere ai corsi suddetti.

In base ai CCNL di comparto ed alla circolare AGES n. 9331 del 12 maggio 2003, sussiste un obbligo di adeguamento del trattamento tabellare del segretario a seguito del superamento del corso di specializzazione.

Il d.l. n.78 del 2010, nell'ottica del contenimento della spesa per il pubblico impiego, ha bloccato le progressioni di carriera e i meccanismi di progressione economica automatica degli stipendi. In particolare, l'art. 9, comma 1, come prorogato dall'art. 1, comma 1, lettera a) del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122, ha previsto che, per gli anni 2011-2014, il trattamento economico complessivo, ivi compreso il trattamento accessorio, dei singoli dipendenti anche di qualifica dirigenziale *"non può superare, in ogni caso, il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate"*.

Il successivo comma 21 dell'articolo 9, i cui effetti sono stati anch'essi prorogati dal richiamato DPR n. 122 del 2013, dispone, al quarto periodo, 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"*.

In proposito, l'Amministrazione ricorda la lettura estensiva della locuzione *"progressioni di carriera comunque denominate"* data dalla circolare n. 12 del 15 aprile 2011 del Ministero dell'economia e delle finanze, che ha precisato come l'espressione debba essere intesa, in coerenza con la volontà del legislatore, in senso lato. In tal senso, pare anche allineato l'orientamento prevalente della magistratura contabile (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; Sezioni Riunite in sede di Controllo deliberazione n. 27/CONTR./2012), il quale ritiene le disposizioni citate a proposito delle progressioni di carriera comunque denominate e dei passaggi tra le aree eventualmente disposte quali norme aventi ampia estensione, volte a perseguire specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica mediante la razionalizzazione e la riduzione della spesa di personale delle pubbliche amministrazioni.

La presente richiesta di parere origina dalla problematica afferente all'applicabilità, ed alle eventuali modalità applicative, delle prescrizioni di cui all'articolo 9, commi 1 e 21, del d.l. n.78 del 2010 alla fattispecie sopra esposta.

L'Amministrazione istante ritiene che l'articolo 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010 non sia applicabile alla fattispecie in argomento, in quanto nessuno dei segretari che hanno frequentato il corso SPES era in servizio all'entrata in vigore del decreto-legge indicato e, conseguentemente, il trattamento "*ordinariamente spettante*" rispetto al 2010 non è comunque mutato. Sul punto, prosegue l'istanza, il tenore letterale della norma non lascerebbe dubbio e, in ossequio ai generali canoni ermeneutici, rende impossibile qualsiasi interpretazione estensiva.

Tale considerazione, inoltre, sempre ad opinione del comune istante, sembra rendere non necessaria alcuna ulteriore riflessione in ordine alla portata del successivo comma 21, come sembra peraltro ricavarsi dalla richiesta di parere di cui alla nota n. 3391 del 22 ottobre 2014 del Ministero dell'interno, la quale, infatti, limita il *petitum* al comma 1. Laddove si opti, invece, per la rilevanza del successivo comma 21 anche nella fattispecie in esame, l'istanza invita a considerare quanto segue.

Relativamente alla locuzione "*progressioni di carriera comunque denominate*", di cui all'art. 9, comma 21, i tratti caratterizzanti sono chiaramente delineati dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, il quale, agli articoli 23 e 24, definisce non solo la "*progressione di carriera*", ma anche la "*progressione economica*". Non pare perciò ammissibile, secondo il comune istante, ricostruire i contenuti della locuzione predetta con procedimento analogico, non sussistendo alcuna lacuna giuridica da colmare. La "*progressione di carriera*" del citato art. 24 sarebbe, infatti, correlata ad un concorso pubblico con riserva al personale interno e, di fatto, abroga l'istituto della progressione verticale di cui all'art. 4 del CCNL Comparto regioni ed autonomie locali del 31 marzo 1999. La "*progressione economica*", di cui all'articolo 23, è, invece, "*attribuita 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*".

L'istanza, in proposito, evidenzia come la progressione verticale, vero avanzamento di carriera finalizzato alla promozione del lavoratore nella categoria superiore, realizza, al pari di quanto accade nel lavoro subordinato dell'impresa, un avanzamento del dipendente nella scala classificatoria stabilita dalla contrattazione collettiva, con conseguente evoluzione della propria posizione economica, ma soprattutto con un nuovo inquadramento giuridico, frutto della stipulazione di un distinto contratto di lavoro.

Diversamente, con la progressione orizzontale, che ha valenza esclusivamente economica, si riconosce al lavoratore un incentivo legato al miglioramento della prestazione lavorativa che non implica lo svolgimento di mansioni diverse da quelle per le quali è stato assunto.

Pertanto solo nella progressione verticale, a seguito del mutamento di mansioni, si verifica la promozione del lavoratore ad una fascia di inquadramento superiore.

L'Amministrazione, alla luce delle suddette disposizioni, ritiene che il superamento del corso SPES non configuri una *"progressione di carriera"*, né una *"progressione economica"*, limitandosi semplicemente a rimuovere un impedimento giuridico all'esercizio delle funzioni di segretario in comuni di maggiori dimensioni, alla stregua dell'istituto dell'autorizzazione nel diritto amministrativo. Infatti, il citato articolo 31 del CCNL 16 maggio 2001 lega la presa di servizio in enti locali demograficamente superiori al superamento dei predetti corsi di abilitazione (oltre che all'anzianità di servizio). Rammenta anche che le funzioni svolte dal segretario comunale sono positivamente prescritte dall'articolo 97 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e sono identiche per tutti i segretari, a prescindere dalla fascia di inquadramento.

L'assunto del Dipartimento della funzione pubblica, esplicitato nella nota prot. 60480 del 28 dicembre 2014, per cui solo i segretari che hanno preso servizio in comuni di fascia demografica superiore svolgano funzioni diverse pare, perciò, infondato e ha l'effetto di creare un'ingiustificata disparità di trattamento tra segretari, inammissibile alla luce dei CCNL e della circolare AGES n.9331/2003, che riconducono l'adeguamento del trattamento tabellare al mero fatto giuridico del superamento del citato corso Spe.S. Le funzioni, infatti, precisa l'istanza, rientrano integralmente nella titolarità del segretario già prima del superamento del corso, e non a caso egli può già svolgerle anche in comuni di maggiori dimensioni se chiamato come reggente (ma come titolare solo dopo il positivo esito del corso).

Il superamento del corso Spe.S costituisce, secondo il comune, *"evento straordinario della dinamica retributiva"* e, come tale, neutralizza l'effetto paralizzante della stessa dinamica previsto dal citato comma 21.

Tutto quanto premesso, l'Amministrazione rivolge la seguente richiesta di parere: *"Se e con quali modalità, alla luce del quadro normativo delineato, sia applicabile ai segretari comunali collocati nella fascia professionale B, di cui all'art. 31, comma 1, del CCNL di categoria sottoscritto il 16/05/2001, a seguito dell'idoneità conseguita al termine del corso di specializzazione ex art. 14, comma 1 D.P.R. n. 465/97, denominato "Spe.S" edizione 2013, quanto stabilito dall'art. 9, commi 1 e 21, del d.l. n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010"*.

In merito all'ammissibilità della richiesta

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo e procedurale, in quanto è stata sottoscritta dall'organo legittimato a rappresentare l'Amministrazione ed è stata trasmessa tramite il Consiglio delle Autonomie Locali della Liguria, nel rispetto delle formalità previste dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 5 giugno 2003.

Sotto il profilo oggettivo l'istanza appare astrattamente conforme al concetto di "*materia di contabilità pubblica*", previsto dal legislatore quale limite alla funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti (si rinvia alla pronuncia di orientamento generale delle Sezioni Riunite in sede di controllo, adottata con deliberazione n. 54/CONTR/2010 del 17/11/2010).

Il quesito attiene, infatti, all'interpretazione di due norme di coordinamento della finanza pubblica, poste dal legislatore nazionale in materia di limitazioni al trattamento economico del personale dipendente da pubbliche amministrazioni.

Tuttavia, come meglio esposto nella successiva parte in merito, i dubbi posti dal comune istante risultano, per il corrente anno 2015, superati alla luce dell'evoluzione normativa, invero già vigente al momento della presentazione della richiesta di parere.

Il pronunciamento della Sezione regionale non può invece spingersi alla valutazione del comportamento amministrativo, negoziale o contabile pregresso dell'ente locale istante, dal momento che i pareri sono propedeutici all'esercizio dei poteri intestati agli amministratori e non possono essere utilizzati per asseverare o contestare provvedimenti già adottati. Inoltre, le richieste che riguardano attività già svolte sono state dichiarate costantemente inammissibili per gli eventuali profili di interferenza in concreto che un parere espresso in relazione a rapporti già esauriti può avere con l'esercizio delle funzioni da parte di altro organo giurisdizionale o della stessa magistratura contabile (si rinvia ai principi e modalità per l'esercizio dell'attività consultiva stabiliti dalla Sezione delle Autonomie, nell'adunanza del 27 aprile 2004, modificati ed integrati con le successive delibere n.5/AUT/2006 e n.9/SEZAUT/2009, nonché, solo per citarne alcune, alle deliberazioni delle Sezioni regionali per la Lombardia n. 36/2009 e n. 81/2012, Sardegna n. 6/2013, Liguria, n. 5/2013).

Esame nel merito

La richiesta di parere avanzata dal Comune di Zoagli verte sull'art. 9, commi 1 e 21, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010.

Il comma 1 dispone che "*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, al netto degli effetti derivanti da eventi straordinari della dinamica retributiva, ivi incluse le variazioni dipendenti da eventuali arretrati, conseguimento di funzioni diverse in corso d'anno, fermo in ogni caso quanto previsto dal comma 21, terzo e quarto periodo, per le progressioni di carriera comunque denominate, maternità, malattia, missioni svolte all'estero, effettiva presenza in servizio, fatto salvo quanto previsto dal comma 17, secondo periodo, e dall' articolo 8, comma 14".

Il successivo comma 21 quanto segue: "I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. 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".

In seguito, l'art. 16, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, al fine di assicurare il consolidamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa in materia di pubblico impiego, ha previsto la possibilità di disporre, con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, la proroga di un anno dell'efficacia delle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa per il personale delle pubbliche amministrazioni.

In virtù della descritta autorizzazione legislativa, l'art. 1, comma 1, lett. a), del DPR 4 settembre 2013, n. 122, ha disposto che "le disposizioni recate dall'articolo 9, commi 1, 2 nella parte vigente, 2-bis e 21 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono prorogate fino al 31 dicembre 2014".

In base a quanto esposto, pertanto, le limitazioni al trattamento economico individuale dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, aventi fonte nei commi 1 e 21 dell'art. 9 del citato d.l. n. 78 del 2010, hanno esaurito la propria efficacia precettiva il 31 dicembre del 2014.

Tale conclusione è indirettamente confermata dall'art. 1, comma 256, della legge di stabilità per il 2015, n. 190 del 2014, in base al quale *"Le disposizioni recate dall'articolo 9, comma 21, primo e secondo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, come prorogate fino al 31 dicembre 2014 dall'articolo 1, comma 1, lettera a), del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122, sono ulteriormente prorogate fino al 31 dicembre 2015".* In proposito, per inciso si ricorda che, invece, sempre la legge di stabilità per il 2015, al comma 254 ha prorogato al 2015 il blocco della contrattazione collettiva nazionale disposto dal comma 17 del citato articolo 9, differendo, altresì, al 2018 la determinazione dell'indennità di vacanza contrattuale operata dall'art. 1, comma 452, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014); cfr. art. 1, comma 255, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015).

Ne consegue che, in forza dell'ultima legge di stabilità, la protrazione delle dinamiche di contenimento retributivo del personale delle pubbliche amministrazioni ha interessato: i) la procedura di contrattazione collettiva (art. 9, comma 17, del d.l. n. 78 del 2010); ii) i meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato (art. 9, comma 21, primo periodo) ; iii) le progressioni di carriera economiche per il personale in regime di diritto pubblico, con le eccezioni individuate all'epoca dal legislatore (art. 9, comma 21, secondo periodo).

Tale conclusione risulta avvalorata dalla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, n. 8 del 2 febbraio 2015, che, nel paragrafo relativo al "Trattamento economico del personale", chiarisce quanto segue: *"a partire dal 1° gennaio 2015 cessano, tra l'altro, ferma restando l'impossibilità di riconoscere arretrati per gli anni dal 2011 al 2014, gli effetti delle norme di contenimento delle spese di personale previste dall'articolo 9 del decreto legge n. 78/2010 concernenti il blocco dei trattamenti economici individuali (commi 1 e 2) ed il blocco economico delle progressioni di carriera comunque denominate e dei passaggi tra le aree (comma 21, terzo e quarto periodo), già oggetto della circolare n. 12/2011 del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che, come noto, sono state prorogate fino al 31 dicembre 2014 dal D.P.R. 4 settembre 2013, n. 122"*.

In conclusione, la misura degli emolumenti retributivi spettanti ai segretari comunali collocati nella fascia professionale B, di cui all'art. 31, comma 1, del CCNL di categoria sottoscritto il 16

maggio 2001, a seguito dell'idoneità conseguita al termine del corso di specializzazione ex art. 14, comma 1 D.P.R. n. 465 del 1997, denominato "Spe.S" edizione 2013, trova disciplina nella contratto collettivo nazionale attualmente vigente (mentre, come noto, nessuna valenza normativa è attribuibile alla Circolare AGES n. 9331/2003, più volte citata nell'istanza di parere), sull'interpretazione del quale le Sezioni regionali non hanno competenza consultiva (Sezioni Riunite della Corte dei conti, deliberazione 56/CONTR/11 del 2 novembre 2011).

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Liguria evidenzia che i commi 1 e 21 dell'articolo 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010, non sono attualmente applicabili alla fattispecie prospettata dal comune istante, avendo esaurito la propria efficacia precettiva il 31 dicembre del 2014.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto alla segreteria, al Sindaco del Comune di Zoagli.

Il magistrato relatore
(*Donato Centrone*)

Il Presidente
(*Ermanno Granelli*)

Depositata in Segreteria il 1 aprile 2015

Il Funzionario Preposto
(*Michele Bartolotta*)