



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

composta dai magistrati:

Dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Donato Centrone	Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del giorno 18 maggio 2015

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;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

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'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

Vista la nota 8 aprile 2015 (prot. Comune n. 2347), protocollata dalla Corte dei conti il 23 aprile 2015 (prot. n. 4313), con la quale il Sindaco del Comune di Verdello ha chiesto un parere in materia di contabilità pubblica;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla sopra indicata richiesta;

Udito il relatore, dott.ssa Sara Raffaella Molinaro.

Premesso che

Il Sindaco del Comune di Verdello ha formulato una richiesta di parere in merito alla possibilità di effettuare progressioni economiche orizzontali negli enti locali. In particolare, dopo aver ricostruito il quadro normativo, si riferisce che *"Secondo taluni commentatori, il blocco non riguarderebbe le disposizioni del terzo e del quarto periodo. In particolare quest'ultima è quella che riguarda il personale contrattualizzato.*

Al segretario comunale della scrivente amministrazione non pare evidente, dalla lettura non facile della predetta disposizione delle legge di stabilità, che il legislatore abbia voluto "sbloccare" per l'anno 2015 le progressioni economiche orizzontali negli enti locali, anzi una lettura attenta della norma di stabilità autorizzerebbe l'interpretazione contraria ovvero che anche per l'anno 2015, sarebbe in vigore il blocco delle suddette progressioni orizzontali in relazione alla situazione congiunturale della finanza pubblica e agli impegni assunti in sede europea sul contenimento della spesa pubblica in generale stante il disposto del ridetto comma 256 della legge di stabilità che ha prorogato le disposizioni evocate a tutto il 2015.

Si resta in attesa di conoscere una pronuncia di orientamento generale al fine di attuare, in vista della formazione dei contratti aziendali per l'anno in corso e delle risorse spendibili in termini finanziari, comportamenti in linea con le disposizioni di finanza pubblica in tema di contenimento dei costi del personale così come ribaditi nel citato art. 256."

In merito all'ammissibilità della richiesta

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8 della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame.

La richiesta di parere è da considerarsi ammissibile sotto il profilo soggettivo dal momento che il comune rientra nel novero degli enti che possono richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131 e, nell'ambito dell'amministrazione comunale, il sindaco è l'organo istituzionalmente legittimato a richiedere il parere in quanto rappresentante dell'ente ai sensi dell'art. 50 T.U.E.L.

Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, la richiesta è ammissibile, vertendo sull'applicazione di norme riguardanti la contabilità pubblica, materia sulla quale, ai sensi della l. n. 131/2003, possono essere resi pareri dalle Sezioni regionali di controllo.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalle Sezioni Autonomie nel citato atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5 del 17 febbraio

2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno evidenziato che, in una visione dinamica della contabilità pubblica - che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - talune materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica, possono ritenersi ad essa riconducibili per effetto della particolare considerazione loro riservata dal legislatore nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica (delibera n. 54 del 2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Tanto premesso, la richiesta di parere in esame è da ritenere ammissibile.

Esame nel merito

Occorre preliminarmente precisare che la decisione da parte dell'Amministrazione sulle modalità interpretative delle norme di contabilità è frutto di valutazioni proprie dell'Ente medesimo, rientranti nelle prerogative dei competenti organi decisionali, pur nel rispetto delle previsioni legali e nell'osservanza delle regole di sana gestione finanziaria e contabile. Cionondimeno il Comune richiedente potrà tenere conto, nelle determinazioni di propria competenza, dei principi generali enunciati in sede interpretativa nel presente parere.

Il quesito verte sulla possibilità di effettuare progressioni economiche orizzontali negli enti locali. In particolare, dopo aver ricostruito il quadro normativo, si riferisce che *"Secondo taluni commentatori, il blocco non riguarderebbe le disposizioni del terzo e del quarto periodo. In particolare quest'ultima è quella che riguarda il personale contrattualizzato.*

Al segretario comunale della scrivente amministrazione non pare evidente, dalla lettura non facile della predetta disposizione delle legge di stabilità, che il legislatore abbia voluto "sbloccare" per l'anno 2015 le progressioni economiche orizzontali negli enti locali, anzi una lettura attenta della norma di stabilità autorizzerebbe l'interpretazione contraria ovvero che anche per l'anno 2015, sarebbe in vigore il blocco delle suddette progressioni orizzontali in relazione alla situazione congiunturale della finanza pubblica e agli impegni assunti in sede europea sul contenimento della spesa pubblica in generale stante il disposto del ridetto comma 256 della legge di stabilità che ha prorogato le disposizioni evocate a tutto il 2015.

Si resta in attesa di conoscere una pronuncia di orientamento generale al fine di attuare, in vista della formazione dei contratti aziendali per l'anno in corso e delle risorse spendibili in termini finanziari, comportamenti in linea con le disposizioni di finanza pubblica in tema di contenimento dei costi del personale così come ribaditi nel citato art. 256."

Sul punto si è già espressa la Sezione Liguria, con deliberazione n. 29/2015/PAR, che si richiama.

Il comma 1 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010 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, si ricorda che, 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”.

P.Q.M.

nelle considerazioni esposte è il parere della Sezione.

Il Relatore
(Sara Raffaella Molinaro)

Il Presidente
(Simonetta Rosa)

Depositata in Segreteria
l'8 giugno 2015
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Daniela Parisini)